



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Dermeval da Silva Júnior

**Mudanças Institucionais no Subsistema de Água e Esgotos no Brasil  
entre 2003 e 2020**

Uma análise sob a perspectiva do Advocacy Coalition Framework

Brasília - DF  
2024

Dermeval da Silva Júnior

**Mudanças Institucionais no Subsistema de Água e Esgotos no Brasil  
entre 2003 e 2020**

Uma análise sob a perspectiva do Advocacy Coalition Framework

Tese apresentada como requisito para obtenção de título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, da Universidade de Brasília.

Aprovada em: 18/03/2024

BANCA EXAMINADORA

---

**Prof. Dr. Denilson Bandeira Coelho (Orientador)**  
Universidade de Brasília

---

**Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (Coorientadora)**  
Universidade de Brasília

---

**Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Junior (Membro Interno)**  
Universidade de Brasília

---

**Profa. Dra. Graziella Guiotti Testa Bruce (Membro Externo)**  
Fundação Getúlio Vargas

---

**Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Membro Externo)**  
Universidade Federal da Bahia

---

**Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers (Suplente)**  
Universidade de Brasília

*“Quando não houver saída  
Quando não houver mais solução  
Ainda há de haver saída  
Nenhuma ideia vale uma vida  
Quando não houver esperança  
Quando não restar nem ilusão  
Ainda há de haver esperança  
Em cada um de nós, algo de uma criança  
Enquanto houver sol  
Enquanto houver sol  
Ainda haverá  
Enquanto houver sol  
Enquanto houver sol  
Quando não houver caminho  
Mesmo sem amor, sem direção  
A sós ninguém está sozinho  
É caminhando que se faz o caminho  
Quando não houver desejo  
Quando não restar nem mesmo dor  
Ainda há de haver desejo  
Em cada um de nós, onde Deus colocou”*

*Enquanto houver sol  
Titãs*

## AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos orientadores, Prof. Denilson Coelho e Profa. Suely Araújo, pela paciência e apoio incondicional;

À Carolina, por estar ao meu lado na reta final;

À Sanny, ao Raphael e à Lola, por duas décadas de muito amor;

À Nilza, minha mãe, sem a qual nada disso seria possível, literalmente.

Ao meu pai, Dermeval, por apostar na minha educação.

A todos os professores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, pelos importantes ensinamentos;

Aos professores que aceitaram participar das bancas de qualificação e de defesa desta Tese, pelas relevantes contribuições;

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Instituições e Políticas Públicas, pelas relevantes contribuições;

Aos colegas de pós-Graduação em Ciência Política, pela parceria; e

Finalmente, aos servidores do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e da Agência Nacional de Petróleo, pelo apoio.

## RESUMO

Esta pesquisa visa contribuir para o acúmulo de conhecimento científico sobre o processo de mudança institucional e de políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, o estudo buscou responder a seguinte pergunta: como e por que o cenário institucional do subsistema de água e esgotos se modificou no Brasil entre 2003 e 2020 em âmbito federal? De acordo com os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), quase 32 milhões de habitantes não eram atendidos com rede pública de água e mais de 90 milhões de habitantes não tinham acesso à rede pública coletora de esgotos em 2022. Além disso, do total de esgotos gerado no país naquele ano, quase 48% não era tratado. Nesse diapasão, é importante ressaltar que a cobertura inadequada e a má qualidade dos serviços de saneamento estão associadas à proliferação de doenças. No que tange aos aspectos metodológicos, esta pesquisa se desenvolveu por meio de um estudo de caso único, de natureza qualitativa e análise longitudinal. O caso sob análise foi a evolução institucional do subsistema de água e esgotos no Brasil em âmbito federal. Este estudo foi apoiado por estratégias de análise de conteúdo e rastreamento de processos aplicadas a documentos pertinentes à investigação empírica e a entrevistas com atores relevantes. O quadro analítico adotado nesta pesquisa foi baseado no *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e na literatura sobre institucionalismo histórico e mecanismos causais. A título de resultados, a pesquisa identificou três coalizões estabelecidas em um cenário competitivo no subsistema de água e esgotos, que permaneceram relativamente estáveis ao longo do período estudado. As mudanças institucionais se deram em face da ativação dos mecanismos causais de aprendizado, pressão, negociação e mediação.

**Palavras-chave:** saneamento; abastecimento de água; esgotamento sanitário; mudança institucional; *Advocacy Coalition Framework*; mecanismos causais.

## ABSTRACT

This research aims to contribute to the accumulation of scientific knowledge about the process of institutional change and public policies in Brazil. In this sense, the study sought to answer the following question: how and why did the institutional scenario of the water and sewage subsystem change in Brazil between 2003 and 2020 at the federal level? According to data from the National Sanitation Information System (SNIS), almost 32 million inhabitants were not served by a public water network, and more than 90 million inhabitants did not have access to the public sewage collection network in 2022. Furthermore, of the total sewage generated in the country that year, almost 48% was untreated. In this context, it is essential to highlight that inadequate coverage and poor quality of sanitation services are associated with the proliferation of diseases. Regarding methodological aspects, this research was developed through a single case study, qualitative in nature, and longitudinal analysis. The case under analysis was the institutional evolution of the water and sewage subsystem in Brazil at the federal level. This study was supported by content analysis and process tracking strategies applied to documents relevant to the empirical investigation and interviews with relevant actors. The analytical framework adopted in this research was based on the Advocacy Coalition Framework (ACF) and the literature on historical institutionalism and causal mechanisms. As a result, the research identified three coalitions established in a competitive scenario in the water and sewage subsystem, which remained relatively stable throughout the studied period. Institutional changes occurred due to activating the causal mechanisms of learning, pressure, negotiation, and mediation.

**Keywords:** sanitation; water supply; sewage; institutional change; Advocacy Coalition Framework; causal mechanisms.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Abar – Associação Brasileira de Agências Reguladoras
- ABCON – Associação Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
- ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
- Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
- ABM – Associação Brasileira de Municípios
- ACF – *Advocacy Coalition Framework*
- Aesbe – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento
- ANA – Agência Nacional de Águas
- Asfamas – Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais para Saneamento
- Assemae – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
- BCB – Banco Central do Brasil
- BNH – Banco Nacional de Habitação
- CESB – Companhia Estadual de Saneamento Básico
- CHA – *Comparative Historical Analysis*
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CNM – Confederação Nacional dos Municípios
- ConCidades – Conselho das Cidades
- DIP – Doenças Infecciosas e Parasitárias
- DRSAI – Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado
- Fenatema – Federação Nacional dos Trabalhadores em Água, Energia e Meio Ambiente
- FEP – Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas
- FGTS – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FNP – Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos
- FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
- FNSS – Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saneamento
- FNU – Federação Nacional dos Urbanitários
- Funasa - Fundação Nacional de Saúde
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens  
MCidades – Ministério das Cidades  
MCPA – Movimento de Cidadania pelas Águas  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional  
ME – Ministério da Economia  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
Ondas – Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PIB – Produto Interno Bruto  
Planasa – Plano Nacional de Saneamento  
Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico  
PMSS – Programa de Modernização do Setor Saneamento  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPI – Programa de Parcerias de Investimentos  
PPP – Parcerias Público-Privadas  
PSL – Partido Social Liberal  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SFS – Sistema Financeiro de Saneamento  
Sintaema – Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo  
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
SNS – Secretaria Nacional de Saneamento  
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TGPT – *Theory-Guided Process Tracing*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo do Serviço de Abastecimento de Água.....	7
Figura 2 – Índices de Atendimento Total com Rede Pública de Abastecimento de Água por Macrorregião. ....	9
Figura 3 – Índices de Atendimento Total com Rede Pública de Abastecimento de Água por Estado.....	9
Figura 4 – Ciclo do Serviço de Esgotamento Sanitário.....	10
Figura 5 – Índice de Atendimento Total com Rede Pública de Esgotamento Sanitário por Macrorregião .....	11
Figura 6 – Índice de Atendimento Total com Rede Pública de Esgotamento Sanitário por Estado .....	12
Figura 7 – Índice de Tratamento de Esgotos em Relação ao Volume Total Gerado por Macrorregião .....	13
Figura 8 – Índices de Tratamento de Esgotos em Relação ao Volume Total Gerado por Estado .....	13
Figura 9 – Índice de Mortalidade Por Falta de Saneamento no Mundo .....	15
Figura 10 – Diagrama de Fluxos Simplificado do <i>Advocacy Coalition Framework</i> .....	18
Figura 11 – Fluxograma dos Atores .....	19
Figura 12 – Fluxograma de Tipo Ideal e Subtipos de Coalizões.....	21
Figura 13 – Mecanismo Causal x Contexto .....	32
Figura 14 – Mecanismo Teórico x Empírico.....	32
Figura 15 – Mecanismo: Visão Contrafactual.....	33
Figura 16 – Mecanismo: Visão Produtiva .....	34
Figura 17 – Periodização em Contexto Multicamadas.....	36
Figura 18 – Mecanismo: Dimensão Social.....	37
Figura 19 – Linha do Tempo Resumida.....	43
Figura 20 - Periodização.....	44
Figura 21 – Formulário de Avaliação do Código de Análise Documental de Crenças – Relevância de Componentes.....	50
Figura 22 – Formulário de Avaliação do Código de Análise Documental de Crenças – Correção de Itens.....	51
Figura 23 – Formulário de Avaliação do Código de Análise Documental de Mudanças – Eventos Externos .....	52

Figura 24 – Mecanismos Causais – Fase 1 (2003 a 2006) .....	89
Figura 25 – Mecanismos Causais – Fase 3 (2016 a 2020) .....	118

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Declaração – Mecanismo Causal.....	31
Quadro 2 – Exemplo de Boa Descrição de Mecanismo .....	37
Quadro 3 – Exemplo de Evidência .....	38
Quadro 4 - Questões Auxiliares de Pesquisa.....	41
Quadro 5 – Objetivos Específicos de Pesquisa .....	42
Quadro 6 – Contextos/Fases de Pesquisa .....	43
Quadro 7 – Pontos Fortes e Fracos de Documentos.....	45
Quadro 8 – Qualificação dos Entrevistados .....	47
Quadro 9 – Pontos Fortes e Fracos de Entrevistas. ....	48
Quadro 10 – Qualificação dos Juízes - Crenças .....	51
Quadro 11 – Qualificação dos Juízes - Mudanças.....	53
Quadro 12 – Modalidades do TGPT .....	56
Quadro 13 – Comparação entre as Modalidades Extensiva e Intensiva.....	57
Quadro 14 – Principais Mudanças Institucionais .....	64
Quadro 15 – Empreendedores Políticos – Evidências – Fase 1 (2006 a 2006).....	68
Quadro 16 – Mediadores – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006).....	69
Quadro 17 – Atores e Crenças – Núcleo de Políticas Públicas – Fase 1 (2003 a 2006)	70
Quadro 18 – Coalizões e Crenças do Núcleo de Políticas Públicas – Fase 1 (2003 a 2006) .....	71
Quadro 19 – “Municipalistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 1 (2003 a 2006).....	73
Quadro 20 – “Municipalistas” – Núcleo de Políticas Públicas – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006).....	73
Quadro 21 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 1 (2003 a 2006).....	77
Quadro 22 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006).....	78
Quadro 23 – “Estadualistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 1 (2003 a 2006).....	79
Quadro 24 – “Estadualistas” – Coordenação de Ação entre ABES e AESBE – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006). ....	80
Quadro 25 – “Estadualistas” – Núcleo de Políticas Públicas – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006).....	80

Quadro 26 – “Estadualistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 1 (2003 a 2006).....	81
Quadro 27 – “Estadualistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006).....	82
Quadro 28 – “Privatistas” x “Municipalistas – Competição – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006).....	83
Quadro 29 – “Privatistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 1 (2003 a 2006).....	83
Quadro 30 – “Privatistas” – Núcleo de Políticas Públicas – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006).....	84
Quadro 31 – “Privatistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 1 (2003 a 2006).....	85
Quadro 32 – “Privatistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006).....	86
Quadro 33 – Mecanismo Causal – Pressão – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006).....	89
Quadro 34 – Atores e Crenças – Núcleo de Políticas Públicas – Fase 2 (2007 a 2015).....	92
Quadro 35 – Coalizões e Crenças do Núcleo de Políticas Públicas – Fase 2 (2007 a 2015).....	93
Quadro 36 – “Municipalistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 2 (2007 a 2015).....	94
Quadro 37 – “Municipalistas” – Núcleo de Políticas Públicas – Evidências – Fase 2 (2007 a 2015).....	94
Quadro 38 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 2 (2007 a 2015).....	95
Quadro 39 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 2 (2007 a 2015).....	96
Quadro 40 – “Estadualistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 2 (2007 a 2015).....	97
Quadro 41 – “Estadualistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 2 (2007 a 2015).....	98
Quadro 42 – “Privatistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 2 (2007 a 2015).....	100
Quadro 43 – Empreendedores Políticos – Evidências – Fase 3 (2016 a 2020).....	104
Quadro 44 – Atores e Crenças – Núcleo de Políticas Públicas – Fase 3 (2016 a 2020).....	105
Quadro 45 – Coalizões de Defesa – Núcleo de Políticas Públicas – Fase 3 (2016 a 2020).....	107

Quadro 46 – “Privatistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 3 (2016 a 2020). .....	108
Quadro 47 – “Privatistas” – Núcleo de Políticas Públicas – Evidências – Fase 3 (2016- 2020).....	108
Quadro 48 – “Privatistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 3 (2016 a 2020).....	110
Quadro 49 – “Privatistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 3 (2016 a 2020) .....	111
Quadro 50 – “Estadualistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 3 (2016 a 2020).....	112
Quadro 51 – “Municipalistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 3 (2016 a 2020).....	113
Quadro 52 – “Municipalistas” – Evidências – Fase 3 (2016 a 2020).....	113
Quadro 53 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 3 (2016 a 2020).....	114
Quadro 54 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 3 (2016 a 2020).....	115
Quadro 55 – Mecanismo Causal – Pressão – Evidência – Fase 3 (2016 a 2020).....	118
Quadro 56 – Classificação das Coalizões de Defesa.....	119
Quadro 57 – Classificação dos Atores da Coalizão “Municipalistas”.....	120
Quadro 58 – Classificação dos Atores da Coalizão “Estadualistas”. .....	120
Quadro 59 – Classificação dos Atores da Coalizão “Privatistas”. .....	120
Quadro 60 – Tipos de Mudanças Institucionais .....	124

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL. .	7
2.1. ABASTECIMENTO DE ÁGUA.....	7
2.2. ESGOTAMENTO SANITÁRIO.....	9
2.3. SANEAMENTO E SAÚDE PÚBLICA.....	13
3. QUADRO ANALÍTICO: ADVOCACY COALITION FRAMEWORK E MECANISMOS CAUSAIS. ....	16
3.1. ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF).....	16
3.2. INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO. ....	27
3.2.1. Mudanças Institucionais Bruscas. ....	29
3.2.2. Mudanças Institucionais Graduais. ....	30
3.3. MECANISMOS CAUSAIS.....	31
3.4. PROPOSTA DE EXTENSÃO DO ADVOCADY COALITION FRAMEWORK POR MEIO DOS MECANISMOS CAUSAIS.....	39
4. METODOLOGIA.....	41
4.1. PROBLEMA DE PESQUISA. ....	41
4.2. OBJETIVOS DE PESQUISA.....	41
4.3. PERÍODO DE ESTUDO E PERIODIZAÇÃO.....	42
4.4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS. ....	44
4.5. ORGANIZAÇÃO DA BASE DE DOCUMENTOS (CORPUS).....	44
4.6. ENTREVISTAS.....	46
4.7. ANÁLISE PRELIMINAR.....	48
4.8. CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL. ....	49
4.9. CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL - CRENÇAS.....	50
4.10. CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL - MUDANÇAS. ....	52

4.11. EXPLORAÇÃO DO MATERIAL.....	53
4.12. IDENTIFICAÇÃO DAS COALIZÕES.....	54
4.13. ATORES COLETIVOS.....	54
4.14. RASTREAMENTO DE PROCESSOS.....	55
4.15. TRATAMENTO DE RESULTADOS, INFERÊNCIA E INTERPRETAÇÃO.....	58
4.16. VISÃO GERAL DA PESQUISA.....	58
5. O SUBSISTEMA DE ÁGUA E ESGOTOS NO BRASIL.....	60
5.1. ATORES COLETIVOS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	60
5.1.1. Atores Coletivos.....	60
5.1.2. Mudanças Institucionais.....	63
5.2. O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	64
5.3. ANTECEDENTES: 1960 A 2002.....	65
5.4. FASE 1: 2003 A 2006.....	67
5.4.1. Atores e Crenças.....	69
5.4.2. Coalizões.....	70
5.4.3. Mudanças Institucionais.....	86
5.5. FASE 2: 2007 A 2015.....	90
5.5.1. Atores e Crenças.....	91
5.5.2. Coalizões.....	92
5.5.3. Mudanças Institucionais.....	101
5.6. FASE 3: 2016 A 2020.....	102
5.6.1. Atores e Crenças.....	105
5.6.2. Coalizões.....	106
5.6.3. Mudanças Institucionais.....	116
6. DISCUSSÃO SOBRE OS ACHADOS DA PESQUISA.....	119
6.1. COALIZÕES.....	119
6.2. APRENDIZADO.....	121

6.3. MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E SEUS MECANISMOS.....	122
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	129
APÊNDICE A – PROTOCOLO DE ENTREVISTA .....	140
APÊNDICE B – CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL – COMPONENTES E ITENS DE CRENÇA .....	141
APÊNDICE C - CÓDIGO PRELIMINAR DE ANÁLISE DOCUMENTAL – MUDANÇA POLÍTICA E INSTITUCIONAL .....	144
APÊNDICE D – LINHA DO TEMPO.....	148

## 1. INTRODUÇÃO.

Esta pesquisa visa contribuir para o acúmulo de conhecimento científico sobre o processo de mudança institucional e de políticas públicas no Brasil. Nesse intuito, ela materializou um estudo longitudinal sobre a evolução institucional do subsistema de água e esgotos no país entre 2003 e 2020 no âmbito federal.

De acordo com o Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral, a partir de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) referentes ao ano de 2022 (BRASIL, 2023), cerca de 32 milhões de habitantes não eram atendidos com rede pública de água e mais de 90 milhões de habitantes não tinham acesso à rede pública coletora de esgotos. Além disso, do total de esgotos gerado no país, quase 48% não era tratado.

A cobertura inadequada e a má qualidade dos serviços de saneamento estão associadas à proliferação de doenças, como diarreia, hepatite A, vermes intestinais, entre outros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). De acordo com a terceira edição do Atlas de Saneamento: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, publicado em 2021 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2008 e 2019, foram notificados, no país, quase 12 milhões de casos de Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI), com aproximadamente cinco milhões de internações no Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse período, as principais causas de morte foram a doença de Chagas, as diarreias e a disenteria, que representaram quase 81,5% dos óbitos por DSRAI (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021).

Os déficits de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário têm origem em múltiplos fatores, entre eles as dimensões territoriais do Brasil, a desigualdade social e econômica que caracteriza o país, a ausência de modelos para o financiamento da universalização dos serviços e a disputa interfederativa pela titularidade (RIOS, 2022).

As dimensões territoriais do Brasil e a sua respectiva dispersão populacional dificultam a implantação de qualquer infraestrutura para fornecimento de serviços à população. De fato, os recursos financeiros necessários para a instalação da infraestrutura associada à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são bastante elevados em virtude das dimensões continentais e as disparidades geográficas do país. Nesse sentido, um estudo elaborado em 2020 pela consultoria KPMG, em parceria

com a Associação Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), apontava a necessidade de R\$ 74 bilhões por ano em investimentos visando à consecução das metas de universalização<sup>1</sup> previstas na Lei 14.026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020; ENDO; JODAS, 2020). No entanto, o Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral aponta para um montante de investimentos reais da ordem de R\$ 22,5 bilhões em 2022 (BRASIL, 2023).

Diante da evidente escassez de recursos públicos disponíveis no país, há necessidade dos Governos, em todos os níveis, adotarem critérios qualificados para a escolha dos setores econômicos nos quais tais recursos serão aplicados. Esses critérios incluem a real disponibilidade de recursos privados, bem como o apetite e a intenção desses investidores privados para a realização de investimentos em cada um dos setores econômicos ponderados como alternativa ao investimento público. Nesse sentido, há um embate no subsistema de água e esgotos sobre o interesse da iniciativa privada em investir recursos na infraestrutura e instalações operacionais necessárias à prestação dos serviços e sobre a amplitude desses investimentos. Em especial, há dúvidas sobre o interesse da iniciativa privada na destinação de recursos próprios em localidades sem viabilidade econômica (RIOS, 2022).

Já a desigualdade social e econômica que assola a população brasileira gera entraves à adoção de um modelo para o financiamento da universalização dos serviços. O atual coeficiente de Gini do Brasil é de 48,9, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), divulgado em 2022. O coeficiente de Gini mede o desvio na distribuição do rendimento entre os indivíduos e as famílias num país em contraponto a uma distribuição totalmente equitativa. Assim, o zero representa a igualdade absoluta e 100, a desigualdade absoluta (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2022). Segundo esse coeficiente, o Brasil é o décimo-quarto país mais desigual do mundo, empatado com o Congo. De acordo com dados do IBGE de maio de 2022, a parcela de 1% dos brasileiros mais ricos ganha uma renda média mensal 32,5 vezes maior que o rendimento da metade mais pobre da população do País (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2023). Assim, qualquer modelo visando à universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem que levar em consideração essas disparidades.

---

<sup>1</sup> A Lei 14.026, de 2020, prevê metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.

No que tange ao modelo de universalização dos serviços, em 1971, durante os governos militares, foi instituído o Plano Nacional de Saneamento (Planasa). O Planasa era administrado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que investia recursos próprios e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) para o financiamento da implantação ou melhoria da infraestrutura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no país. Os recursos eram derivados para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), que haviam sido criadas à época. Somente aqueles municípios que haviam concedido os serviços às CESBs eram beneficiados com o plano. Ou seja, havia um incentivo à regionalização dos serviços, uma vez que as companhias estaduais operavam sistemas interligados e adotavam estrutura tarifária única. Esse modelo acabou viabilizando a prestação dos serviços em municípios sem viabilidade econômica por meio do subsídio cruzado. O modelo de subsídio cruzado possibilitou uma melhora significativa nos índices de atendimento dos serviços durante a vigência do Planasa. No entanto, esse modelo foi desestruturado em 1986 com a extinção do BNH. Até hoje, não há outro modelo capaz de fazer frente aos desafios da universalização (BARROS, 2019; RIOS, 2022).

O subsistema de água e esgotos sempre se caracterizou por um embate interfederativo. Se as instalações de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto são de propriedade dos municípios, de fato, os grandes operadores dessa infraestrutura são, ainda hoje, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Além disso, em regiões metropolitanas e demais conurbações, a infraestrutura de atendimento aos diversos municípios partícipes costuma ser integrada. Por outro lado, nem todo município tem acesso direto a fontes para captação de água ou a corpos hídricos onde possa destinar o esgoto tratado. Nesses casos, o município depende da água oriunda de fontes localizadas ou locais para destinação de esgoto tratado em outros municípios. Finalmente, há um choque entre a necessidade de regras estáveis e diretrizes nacionais versus a titularidade municipal dos serviços (RIOS, 2022).

A importância do subsistema para a saúde da população brasileira e as dificuldades encontradas para a universalização dos serviços foram os fatores que influenciaram a escolha desse subsistema como o caso a ser estudado.

O objeto desta pesquisa é a mudança do cenário institucional do subsistema de água e esgotos no Brasil entre 2003 e 2020 em âmbito federal.

Assim, torna-se necessário trazer à tona alguns conceitos importantes. As instituições são um conjunto de regras formais e não formais resultantes das dinâmicas

sociais e estão sujeitas tanto à continuidade quanto à mudança (ARCHER *apud* ANDRADE, 2020, p. 21). Ou ainda, as instituições são restrições formais ou informais elaboradas pelo ser humano que estruturam a interação política, econômica e social, criando ordem e reduzindo a incerteza (NORTH, 1991).

Por seu turno, existem vários esforços teóricos no sentido de estabelecer o conceito de políticas públicas (DYE, 1984). De modo geral, as “políticas públicas se referem [...] ao curso de ação que é adotado para solucionar problemas pertinentes à esfera pública da sociedade e [...] são normalmente propostas e implementadas pelo governo [...].” (CALMON, 2012).

Já um subsistema é um subconjunto de um sistema político maior que se especializa em determinados temas de políticas públicas. Ele é composto pelas políticas públicas, pelas suas instituições e pelos atores que visam influenciá-las direta ou indiretamente. Esses atores, individuais e coletivos, que compartilham crenças semelhantes sobre as políticas públicas em tela, se agrupam em coalizões de defesa. Enfim, as políticas públicas e as respectivas instituições de interesse do subsistema são resultantes da interação dessas coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

Assim, os atores, bem como as coalizões de defesa nas quais estão inseridos, atuam no subsistema de água e esgotos visando exercer influência, de modo regular, em relação às políticas públicas pertinentes e ao seu respectivo cenário institucional.

O déficit de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país e suas consequências à saúde pública jogam luz sobre as políticas públicas e a respectiva evolução institucional desse subsistema. Esses fatores justificam a escolha do subsistema de água e esgotos como objeto de estudo.

Assim sendo, entender as dinâmicas de mudança institucional nesse subsistema, incluindo suas respectivas cadeias causais, é importante para o campo da Ciência Política ao agregar essas informações à literatura científica sobre a evolução institucional no Brasil. Essa literatura<sup>2</sup>, à medida que se desenvolve, fornece elementos importantes para a compreensão desse fenômeno e contribui para o aperfeiçoamento dos processos de políticas públicas.

As evidências empíricas encontradas no âmbito desta pesquisa fornecem subsídios relevantes sobre as dinâmicas de mudança institucional no país, contribuindo, desta

---

<sup>2</sup> Vide, por exemplo, SILVERWOOD-COPE, 2005; ARAÚJO, 2013; SILVA, 2019; ANDRADE, 2020.

forma, para o preenchimento desta relevante lacuna teórica pertinente ao campo da Ciência Política.

O cenário institucional do subsistema de água e esgotos apresenta dois marcos importantes de mudança nos últimos 20 anos: a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico; e a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020), que atualizou essas diretrizes. Assim, o período de estudo foi adotado de modo a englobar os momentos de discussão e embate em torno desses dois marcos relevantes no âmbito do subsistema.

Assim sendo, esta pesquisa visa responder ao seguinte problema: como e por que o cenário institucional do subsistema de água e esgotos se modificou no Brasil entre 2003 e 2020 em âmbito federal?

Esta pesquisa tem como objetivo geral identificar as principais mudanças institucionais relacionadas ao subsistema de água e esgotos ocorridas entre 2003 e 2020 em âmbito federal, suas dinâmicas e seus fatores causais.

Os objetivos específicos são:

- Identificar as coalizões que atuaram para influenciar o quadro institucional do subsistema de água e esgotos entre 2003 e 2020, seus principais atores coletivos, seus respectivos sistemas de crenças e suas estratégias de coordenação.
- Relacionar as principais mudanças institucionais nesse subsistema, suas características e os mecanismos causais subjacentes.

No que tange aos aspectos metodológicos, esta pesquisa se desenvolveu por meio de um estudo de caso único, de natureza qualitativa e análise longitudinal (YIN, 2003). O caso sob análise foi a evolução institucional do subsistema de água e esgotos no Brasil.

Este estudo foi apoiado por estratégias de análise de conteúdo e rastreamento de processos aplicadas a documentos pertinentes à investigação empírica e a entrevistas com atores relevantes (BARDIN, 2011).

Para fins de delimitação da pesquisa, este estudo focou no quadro institucional em âmbito federal. Assim, as mudanças em âmbito subnacional estão fora do escopo desta investigação e, desde já, restam incluídas no rol de sugestões para futuros trabalhos.

O quadro analítico adotado nesta pesquisa foi baseado no *Advocacy Coalition Framework* (ACF). O ACF é um *framework* de análise de políticas públicas criado no início da década de 1980 por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith. O ACF foca na disputa entre coalizões de defesa, e seus respectivos sistemas de crenças, no âmbito de um

subsistema. Nesse sentido, é importante salientar que o ACF representou uma evolução nas pesquisas sobre processo de políticas públicas, ao fornecer uma alternativa para a abordagem em estágios<sup>3</sup>. O *framework* chama atenção para o papel das informações técnicas e científicas, ressalta a relevância das discordâncias ideológicas e dos conflitos e fornece uma visão mais ampla sobre a conexão entre as atividades políticas e a mudança institucional ao longo do tempo (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

Para completar o quadro analítico, este estudo seguiu a proposta apresentada por Andrade (2020), que conjugou a aplicação do ACF ao conceito de mecanismo causal. Essa conjugação permitiu complementar os poderes analíticos do ACF, que explica a mudança por meio da dinâmica de interação entre coalizões, aos dos mecanismos causais, que permitem desvendar a conexão entre as causas e seus efeitos através do detalhamento dos respectivos processos de causalidade. Em outras palavras, essa chave analítica de natureza composta confere maior poder explicativo em relação às mudanças institucionais de interesse, se adequando perfeitamente ao objeto e aos objetivos desta pesquisa.

Este texto está organizado nos capítulos que se seguem. O Capítulo 2 oferece um panorama dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Na sequência, o Capítulo 3 apresenta o quadro analítico desta pesquisa, composto pelo ACF e pelos mecanismos causais. O Capítulo 4 apresenta a metodologia aplicada. O Capítulo 5 apresenta os resultados da pesquisa empírica por meio da caracterização do subsistema de água e esgotos no Brasil e da dinâmica de evolução do seu quadro institucional. Na ordem, o Capítulo 6, apresenta uma breve discussão sobre os resultados encontrados. Finalmente, o Capítulo 7 faz as considerações finais.

---

<sup>3</sup> Uma abordagem em estágios para políticas públicas, derivada do trabalho de Harold Lasswell, David Eaton, entre outros, foi amplamente aceita pelo campo da Ciência Política e é utilizada até hoje em cursos introdutórios da área (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 1; BOURDIEU, 2006).

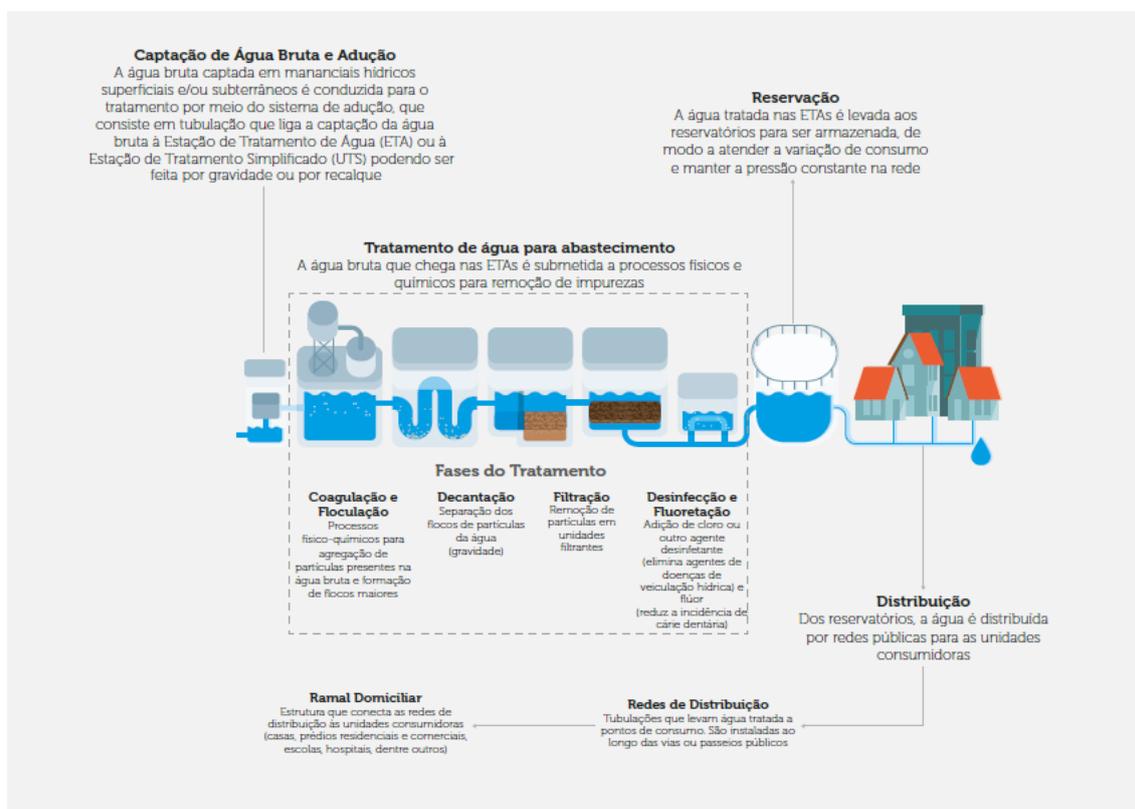
## 2. ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL.

Este capítulo tem como objetivo apresentar um panorama dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil.

### 2.1. ABASTECIMENTO DE ÁGUA.

O sistema de abastecimento de água é constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais necessárias para a sua captação, tratamento e distribuição. Nesse sentido, é importante ressaltar que a água é um bem finito e elemento indispensável à vida humana. No seu ciclo de uso, grande parte da água que chega às unidades de consumo se transforma em esgoto após o uso e deve ser tratada antes de retornar aos corpos hídricos (BRASIL, 2023). A Figura 1 apresenta o ciclo do serviço de abastecimento de água.

**Figura 1 – Ciclo do Serviço de Abastecimento de Água**



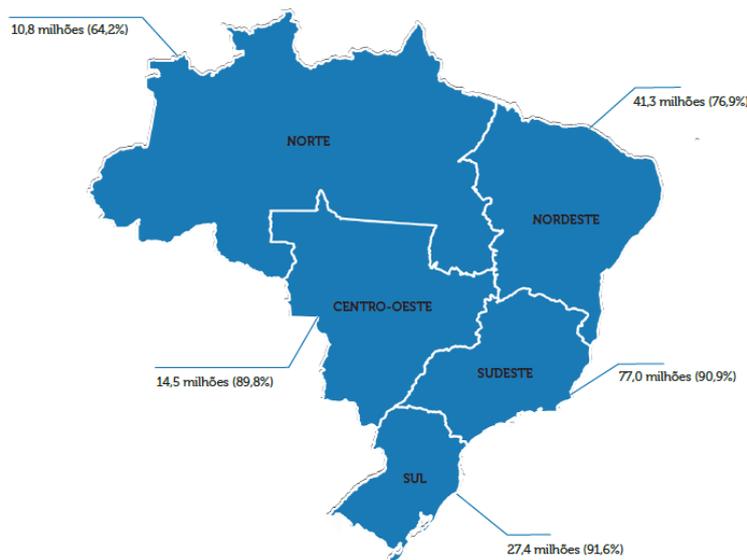
Fonte: Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral (BRASIL, 2023, p. 16).

O documento Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral apresenta informações relevantes sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ele é produzido anualmente pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vinculada ao Ministério das Cidades, a partir de dados disponíveis do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS) (BRASIL, 2023).

No que tange ao serviço de abastecimento de água, a versão do documento disponibilizada em dezembro de 2023, com dados referentes a 2022, reúne informações sobre a prestação do serviço em 5.451 municípios (97,9% dos 5.570 do país), o que representa uma amostra que abrange 99,3% da população total, ou seja, 201,7 milhões de habitantes. No total, são 5.424 municípios com sistemas públicos de abastecimento de água (99,5% da amostra) e 27 municípios (0,5%) que utilizam soluções alternativas para o atendimento, tais como poços, cisternas e caminhões pipa (BRASIL, 2023).

O SNIS mostra que 84,9% da população residente nos municípios com informações no sistema é atendida com redes públicas de abastecimento de água, o que corresponde a um total de 171.042.954 habitantes. As macrorregiões Sul e Norte apresentam o maior e o menor índices de atendimento com 91,6% e 64,2% da população suprida com redes públicas de abastecimento de água, respectivamente (BRASIL, 2023). A Figuras 2 e 3 mostram os índices de atendimento dos serviços de abastecimento de água por macrorregião e estado, respectivamente.

**Figura 2 – Índices de Atendimento Total com Rede Pública de Abastecimento de Água por Macrorregião.**



Fonte: Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral (BRASIL, 2023, p. 33).

**Figura 3 – Índices de Atendimento Total com Rede Pública de Abastecimento de Água por Estado**



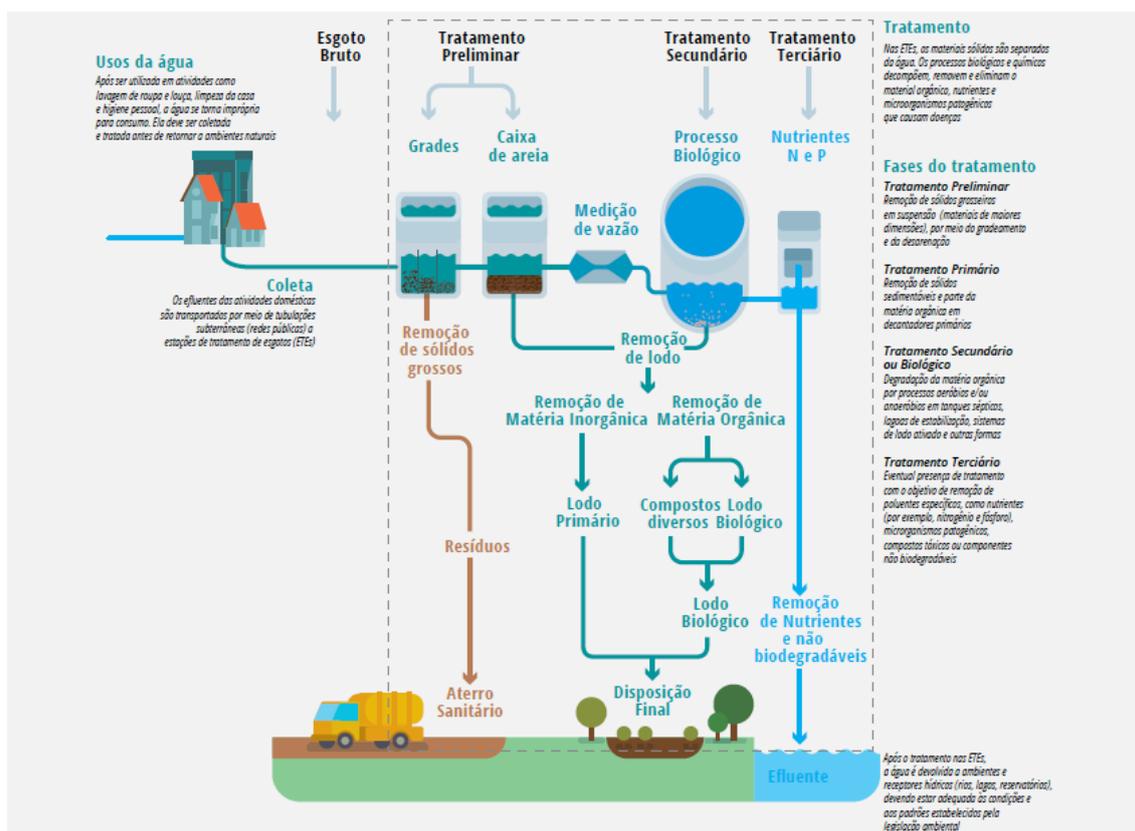
Fonte: Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral (BRASIL, 2023, p. 34).

## 2.2. ESGOTAMENTO SANITÁRIO.

O sistema de esgotamento sanitário é constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais necessárias para a coleta, o transporte, o tratamento e a

disposição final adequada dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final para a produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente (BRASIL, 2023). A Figura 4 apresenta o ciclo do serviço de esgotamento sanitário.

**Figura 4 – Ciclo do Serviço de Esgotamento Sanitário**



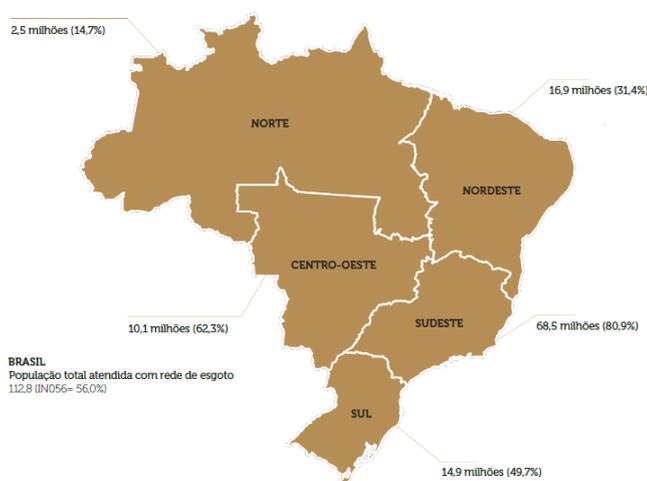
Fonte: Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral (BRASIL, 2023, p. 60).

No que tange ao esgotamento sanitário, o Diagnóstico Temático – Serviços de Água e Esgoto - Visão Geral (BRASIL, 2023) reúne informações sobre a prestação do serviço em 5.150 municípios (92,5% dos 5.570 do país). A amostra abrange 97,5% da população total, ou seja 198,0 milhões.

O SNIS mostra que 2.902 municípios (56,3% da amostra) contam com redes públicas de esgotamento sanitário e em 2.248 municípios (43,7% da amostra) são utilizadas soluções alternativas como fossa séptica, fossa rudimentar, vala a céu aberto e lançamento em cursos d'água. Entre essas soluções alternativas, somente a fossa séptica, quando sucedida por pós-tratamento ou unidade de disposição final, é considerada como adequada pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) (BRASIL, 2023).

As redes públicas de esgotos atendem 56,0% da população total dos municípios que inseriram informações no SNIS, ou seja, 112.800.000 de habitantes do país. As macrorregiões Sudeste e Norte apresentam o melhor e o pior índices de atendimento com 80,9% e 14,7% da população atendida, respectivamente (BRASIL, 2023). As Figuras 5 e 6 mostram os índices de atendimento do serviço de esgotamento sanitário por macrorregião e estado, respectivamente.

**Figura 5 – Índice de Atendimento Total com Rede Pública de Esgotamento Sanitário por Macrorregião**



Fonte: Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral (BRASIL, 2023, p. 71).

**Figura 6 – Índice de Atendimento Total com Rede Pública de Esgotamento Sanitário por Estado**



Fonte: Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral (BRASIL, 2023, p. 72).

Em relação ao volume total de esgoto gerado nos municípios que inseriram informações no SNIS, apenas 52,2% são tratados. As macrorregiões Sudeste e Norte apresentam o melhor e o pior índices de tratamento de esgotos com 61,6% e 19,8%, respectivamente (BRASIL, 2023).

Já em relação ao volume total de esgoto coletado, somente 81,6% são tratados. Na macrorregião Centro-Oeste 94,3% do esgoto coletado é tratado, o melhor índice entre as macrorregiões. O pior índice é registrado no Nordeste, com 76,3% (BRASIL, 2023). As Figuras 7 e 8 mostram os índices de tratamento de esgotos em relação ao volume total de esgotos gerado por macrorregião e estado, respectivamente.

**Figura 7 – Índice de Tratamento de Esgotos em Relação ao Volume Total Gerado por Macrorregião**



Fonte: Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral (BRASIL, 2023, p. 75).

**Figura 8 – Índices de Tratamento de Esgotos em Relação ao Volume Total Gerado por Estado**



Fonte: Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral (BRASIL, 2023, p. 76).

### 2.3. SANEAMENTO E SAÚDE PÚBLICA.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde, o saneamento é a gestão ou o controle dos fatores físicos que podem exercer efeitos nocivos à população, reduzindo o seu bem-estar físico, mental e social (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021, p. 124). Assim, é patente a relevância do saneamento enquanto

ação preventiva de promoção à saúde, a partir do enfoque ambiental (NUGEM, 2015, p. 23). O conceito de saneamento ambiental abrange os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza e drenagem urbana, controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis.

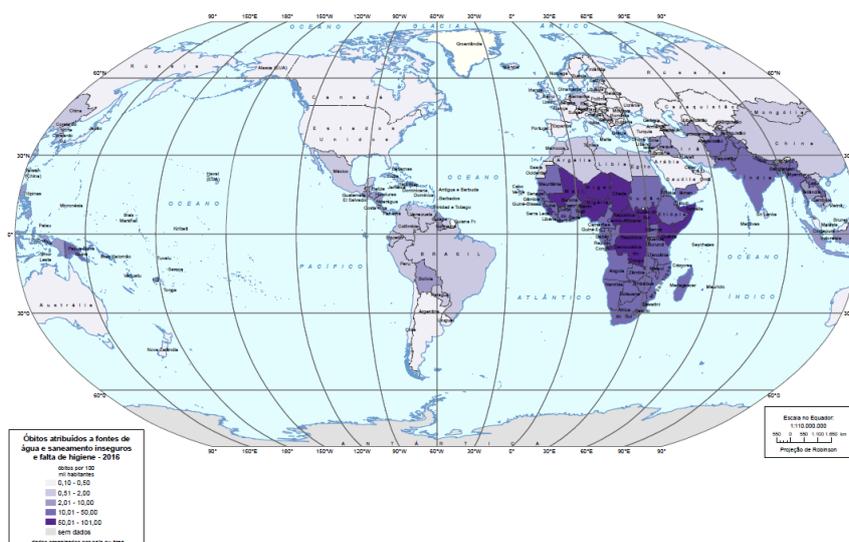
A compreensão da interrelação entre saneamento, saúde pública e meio ambiente constitui pré-requisito indispensável para o planejamento de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, ao apresentar critérios para priorizar os investimentos e adequar as ações em razão da população a ser beneficiada (CONCEIÇÃO, 2017).

Os problemas de insuficiência dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário representam uma das principais causas de ocorrência de doenças como cólera, diarreias, dengue, *zika*, *chikungunya*, febre amarela, malária, hepatite A, leptospirose, verminoses, micoses etc. Esses agravos à saúde afetam, em especial, a população mais carente (KASSOUF, 1995; SCRIPTORE, 2016).

Entre 2008 e 2019, os óbitos em decorrência de Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI) representaram cerca de 0,9% do total de óbitos ocorridos no país e 21,7% dos óbitos ocorridos por doenças infecciosas e parasitárias (DIP) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021).

No que se refere ao panorama mundial, os países do hemisfério sul, menos desenvolvidos e com dificuldades em investir recursos em saneamento, sofrem mais que os países do hemisfério norte (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). A Figura 9 mostra os índices de mortalidade por falta de saneamento ambiental no mundo.

**Figura 9 – Índice de Mortalidade Por Falta de Saneamento no Mundo**



Fonte: Atlas de Saneamento Básico (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021, p. 129).

O próximo capítulo visa apresentar o quadro analítico desta pesquisa.

### 3. QUADRO ANALÍTICO: ADVOCACY COALITION FRAMEWORK E MECANISMOS CAUSAIS.

Este capítulo tem como objetivo apresentar o quadro analítico desta pesquisa, composto pelo *Advocacy Coalition Framework* e pelos mecanismos causais.

#### 3.1. ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF).

O quadro analítico adotado nesta pesquisa foi baseado no *Advocacy Coalition Framework* (ACF). O ACF é um *framework* de análise de políticas públicas e seu respectivo quadro institucional, criado no início da década de 1980 por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith. O ACF foca na disputa entre coalizões de defesa, e seus respectivos sistemas de crenças, no âmbito de um subsistema. Nesse sentido, é importante salientar que o ACF representou uma evolução nas pesquisas sobre processo de políticas públicas, ao fornecer uma alternativa para a abordagem em estágios<sup>4</sup>. O *framework* chama atenção para o papel das informações técnicas e científicas, ressalta a relevância das discordâncias ideológicas e dos conflitos e fornece uma visão mais ampla sobre a conexão entre as atividades políticas e a mudança institucional ao longo do tempo (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

O objetivo de um *framework* é fornecer uma plataforma de pesquisa comum que permita aos analistas trabalharem juntos na descrição, na explicação e, algumas vezes, na predição de fenômenos no âmbito de uma determinada condição ambiental ou entre diferentes condições. Os seus componentes incluem: os pressupostos, o escopo ou o tipo de questão que pretende ajudar a responder e as categorias conceituais e suas relações. Um *framework* deve ser razoavelmente estável em suas premissas básicas ao longo do tempo. Ele suporta múltiplas teorias. Essas teorias, em comparação ao framework, têm um escopo menor e enfatizam um conjunto menor de questões, variáveis e relacionamentos. As teorias fornecem definições mais precisas dos conceitos e inter-relacionam conceitos na forma de hipóteses ou proposições testáveis e falseáveis. Essas teorias é que podem e devem estar sujeitas à experimentação, ajustes e modificações ao longo do tempo (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

---

<sup>4</sup> Uma abordagem em estágios para políticas públicas, derivada do trabalho de Harold Lasswell, David Eaton, entre outros, foi amplamente aceita pelo campo da Ciência Política e é utilizada até hoje em cursos introdutórios da área (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 1; BOURDIEU, 2006).

Um subsistema é um subconjunto de um sistema político maior que se especializa em determinados temas de políticas públicas. Ele é composto pelas políticas públicas, pelas suas instituições e pelos atores que visam influenciá-las direta ou indiretamente. Esses atores, individuais e coletivos, que compartilham crenças semelhantes sobre as políticas públicas em tela, se agrupam em coalizões de defesa. Então, as políticas públicas e as respectivas instituições de interesse do subsistema são resultantes da interação dessas coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, 1999; JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

Por seu turno, existem vários esforços teóricos no sentido de estabelecer o conceito de políticas públicas (DYE, 1984). De modo geral, as “políticas públicas se referem [...] ao curso de ação que é adotado para solucionar problemas pertinentes à esfera pública da sociedade e [...] são normalmente propostas e implementadas pelo governo [...].” (CALMON, 2012).

Já uma coalizão de defesa é um grupamento informal de atores no âmbito de um subsistema que compartilha um conjunto de crenças e que atua de forma regular e coordenada ao longo do tempo visando influenciar as decisões governamentais. Por seu turno, as **crenças** incluem as prioridades valorativas, as visões sobre importantes relações causais, a amplitude dos problemas e a eficácia dos instrumentos de políticas públicas que podem ser utilizados para enfrentá-los, entre outros elementos. O objetivo de qualquer coalizão é a tradução de suas crenças em políticas públicas ou em estruturas governamentais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007; ARAÚJO, 2013; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; JENKINS-SMITH *et al.*, 2017; WEIBLE *et al.*, 2019).

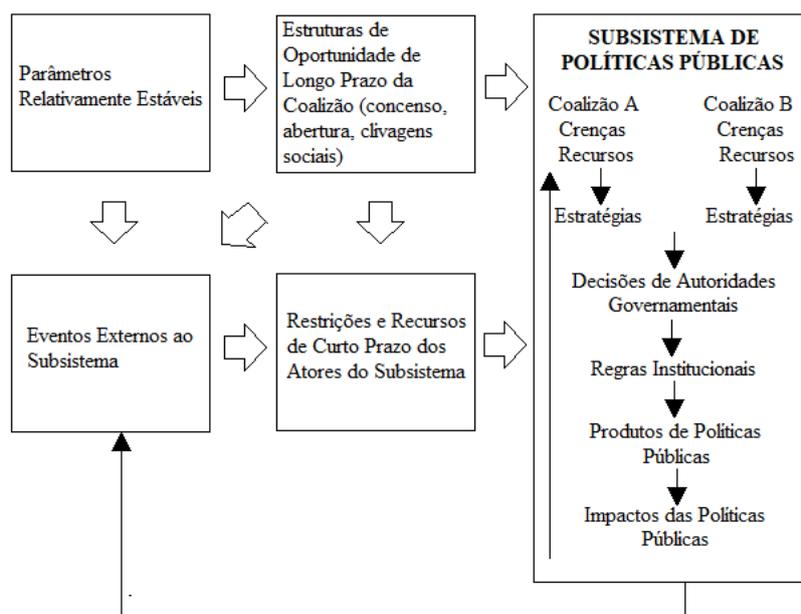
O ACF assume que os indivíduos atuam sob o paradigma da racionalidade limitada, pois tomam decisões em ambiente de incerteza, são limitados por suas capacidades cognitivas e estão sujeitos a limitações de informação e de tempo. Além disso, eles sofrem com problemas de atenção, memória, compreensão e comunicação. Assim, os indivíduos frequentemente fazem uso de heurísticas, ou seja, de atalhos cognitivos para a tomada de decisão em situações conhecidas (MARCH, 1994; JONES, 2003; ZAHARIADIS, 2016).

No contexto do ACF, os indivíduos tomam decisões com base em suas crenças. Assim, o sistema de crenças individual é estruturado em três camadas hierarquicamente organizadas: o núcleo duro, o núcleo de políticas públicas e os aspectos instrumentais. No núcleo duro (*deep core*) estão os valores normativos basilares e axiomas ontológicos, que não são específicos de uma área de políticas públicas e que, portanto, podem ser

comuns a vários subsistemas. No núcleo de políticas públicas (*policy core*) estão as crenças restritas ao subsistema e têm componentes territoriais e temáticos. As crenças do núcleo de políticas públicas traduzem as crenças do núcleo duro para o contexto do subsistema. Já os aspectos instrumentais (*secondary beliefs*) representam os meios específicos para alcançar os resultados esperados e delineados nas crenças do núcleo de políticas públicas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007; ARAÚJO, 2013; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

No ACF, as coalizões possuem recursos e adotam estratégias para influenciar os tomadores de decisão visando modificar instituições e políticas públicas no âmbito do subsistema. Por seu turno, o subsistema é influenciado externamente por parâmetros relativamente estáveis e eventos externos mais conjunturais. São exemplos de parâmetros relativamente estáveis a distribuição de recursos naturais, a estrutura social, os valores socioculturais e a estrutura constitucional básica da sociedade. Os eventos externos são, entre outros, alterações socioeconômicas, mudanças na opinião pública, alteração da coalizão de governo e alterações ocorridas em outros subsistemas (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017). A Figura 10 apresenta a Diagrama de Fluxos Simplificado do *Advocacy Coalition Framework*.

**Figura 10 – Diagrama de Fluxos Simplificado do *Advocacy Coalition Framework***



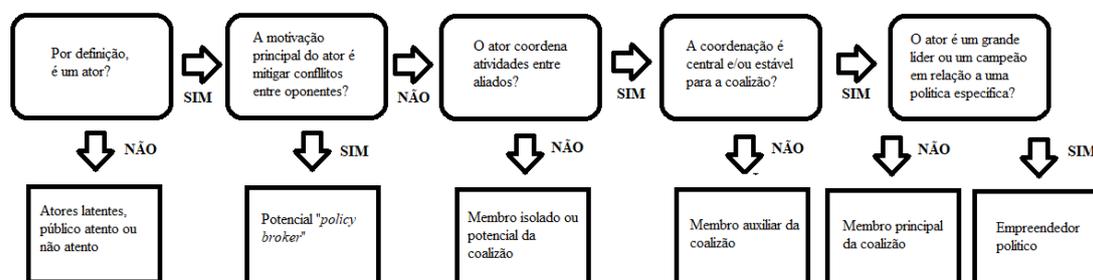
Fonte: adaptado de Jenkins-Smith *et al.* (2017, p. 144).

Mais recentemente, Weible *et al.* (2019) realizaram um relevante aperfeiçoamento do conceito operacional de coalizão de defesa. Nesse sentido, é importante ressaltar que a ideia não foi incluir novos elementos ao conceito, mas apenas incorporar a variação teórica e empírica já observada e articulada ao longo da história do ACF. Assim, eles estabeleceram como atributos das coalizões de defesa: os atores, as crenças compartilhadas, a coordenação de atividades, os recursos e a estabilidade.

Os atores podem ser definidos como indivíduos ou grupos de indivíduos, de dentro ou fora do governo, que são ou procuram ser influentes no processo de políticas públicas e que se envolvem regularmente na tentativa de exercer essa influência. Os atores podem estar no centro ou na periferia do processo de tomada de decisões. Alguns desses atores podem atuar como mediadores (*policy brokers*), mitigando conflitos entre oponentes, ou empreendedores políticos, liderando a adoção de uma política pública específica (ARAÚJO, 2013; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; WEIBLE *et al.*, 2019).

A Figura 11 fornece um fluxograma que permite refletir sobre as características dos atores no contexto do subsistema (WEIBLE *et al.*, 2019).

**Figura 11 – Fluxograma dos Atores**



Fonte: adaptado de Weible *et al.* (2019, p. 9).

O primeiro passo do fluxo é verificar se o indivíduo ou o grupo de indivíduos é um ator, conforme a definição de ator do ACF. Ou seja, se esse indivíduo ou grupo é ou procura ser influente no processo de políticas públicas de interesse do subsistema e se envolve regularmente na tentativa de exercer essa influência. O segundo passo é verificar se o ator é um mediador, ou seja, se sua principal motivação é mitigar conflitos entre oponentes. As etapas três e quatro têm como objetivo identificar se o ator é um membro potencial/isolado ou auxiliar por meio da sua participação em atividades coordenadas pela

coalizão. A quinta etapa tem como objetivo identificar se o ator é um empreendedor político, a partir de seu eventual papel de liderança em relação a determinada política pública.

As coalizões são formadas a partir das crenças compartilhadas no âmbito do núcleo de políticas públicas. Isso ocorre porque as crenças desse núcleo incluem os objetivos das políticas públicas, se um governo deve agir e de que modo deve se dar essa ação em relação a um determinado tema de interesse do subsistema (ARAÚJO, 2013; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; WEIBLE *et al.*, 2019).

A coordenação de atividades políticas entre atores pode se dar entre membros de uma mesma coalizão ou entre membros de diferentes coalizões. O subsistema pode ser rotulado como cooperativo, quando há coordenação entre membros de diferentes coalizões. Ele é comum ou competitivo quando não há coordenação entre coalizões ou quando ela é esporádica (WEIBLE *et al.*, 2019).

Os recursos se referem ao conjunto de capacidades que os atores têm acesso visando influenciar os processos políticos. São exemplos de recursos no ACF: (1) autoridade formal para tomar decisões sobre temas de interesse do subsistema ou influência sobre quem tem autoridade; (2) apoio da opinião pública; (3) acesso a informações técnicas e científicas; (4) capacidade de mobilização de tropa de apoio; (5) acesso a recursos financeiros; e (6) capacidade de liderança (empreendedor político) (SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE *et al.*, 2019).

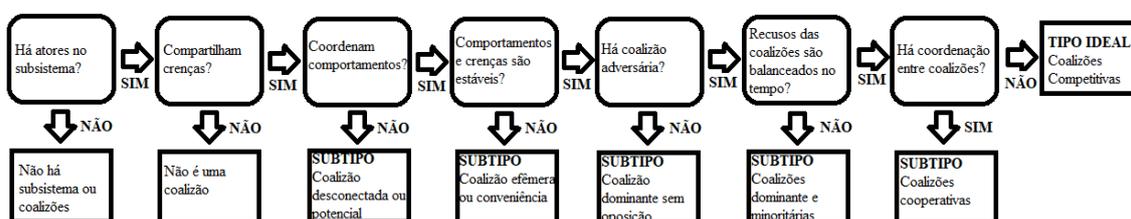
Para as coalizões, os recursos são sua fonte de poder e influência, mas não são fatores determinísticos. Eles são importantes porque restringem ou viabilizam as estratégias da coalizão. É importante frisar que alguns recursos são mais valiosos que outros. Além disso, os recursos e sua utilidade podem flutuar de maneiras inesperadas ao longo do tempo (WEIBLE *et al.*, 2019). Os recursos disponíveis à coalizão que detém poder político e seu valor podem variar, por exemplo, em função da governabilidade.

Os subsistemas, as coalizões e os atores experimentam estabilidade e mudança ao longo do tempo. No contexto das coalizões, é necessário adotar uma perspectiva de longo prazo para entender a dinâmica dos atores, dos sistemas de crenças, dos padrões de coordenação, das estratégias e dos recursos. Já as alterações no nível do subsistema se materializam por meio de mudanças institucionais e nos resultados sociais subjacentes (ARAÚJO, 2013; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; WEIBLE *et al.*, 2019).

A partir desses atributos, é possível identificar o tipo ideal<sup>5</sup> teórico que representa uma coalizão de defesa em um subsistema competitivo. No âmbito dessa coalizão, os atores compartilham as crenças do núcleo de políticas públicas, coordenam suas atividades com seus aliados e contra seus oponentes, usam seus recursos de modo competitivo e fazem tudo isso por longos períodos (WEIBLE *et al.*, 2019).

A Figura 12 apresenta o tipo ideal e os subtipos de coalizões em razão dos cinco atributos.

**Figura 12 – Fluxograma de Tipo Ideal e Subtipos de Coalizões**



Fonte: adaptado de Weible *et al.* (2019, p. 15).

O processo estabelecido pelo fluxo opera da seguinte forma. Primeiro, verifica-se a existência de um subsistema. Assim, se não houver atores, então não há subsistema. Segundo, existindo o subsistema, valida-se a coalizão. Portanto, se não houver compartilhamento de crenças, então não é uma coalizão. Terceiro, em se tratando de uma coalizão, é necessário categorizá-la. Se a coalizão não coordenar atividades, então se trata de uma coalizão potencial ou desconectada. Se seus comportamentos e crenças não forem estáveis, então se trata de uma coalizão efêmera ou de conveniência. Se não houver uma ou mais coalizões adversárias, então se trata de uma coalizão dominante sem oposição. Se os recursos disponíveis às coalizões não forem balanceados ao longo do tempo, então persiste um subsistema com uma coalizão dominante e demais coalizões minoritárias. Se houver coordenação de ação entre as coalizões, então o subsistema é composto por coalizões cooperativas. Finalmente, o tipo ideal é um subsistema composto por coalizões competitivas, quando não há coordenação entre coalizões.

O ACF possui um conjunto de hipóteses sobre coalizões de defesa, mudança de políticas públicas e aprendizado. Essas hipóteses vêm sendo evoluídas e testadas ao longo

<sup>5</sup> O tipo ideal é uma simplificação da realidade, em relação a qual são selecionadas determinadas características do objeto em estudo, no intuito de caracterizar um exemplar puro de natureza teórica. Esse exemplar puro é aquele que apresenta máxima adequação de sentido. A partir desse modelo, é possível analisar os objetos reais como desvios do ideal (WEBER, 1999, p. 12).

do tempo. Esta pesquisa utilizou essas hipóteses apenas como insumo para facilitar a identificação dos componentes do ACF e dar suporte aos resultados. Assim, não se tem como objetivo testar sistematicamente a validade das hipóteses, até porque se trata de um estudo de caso único. Na sequência são apresentadas as hipóteses de coalizão.

Hipótese da Coalizão 1. *Em contextos de grandes controvérsias no âmbito de um subsistema de políticas públicas, quando as crenças do núcleo de políticas públicas estão em disputa, a formação de aliados e oponentes tende a ser bastante estável em períodos de uma década ou mais.* (WEIBLE *et al.*, 2019, p. 4, tradução livre).

Na literatura, restam fartas evidências da estabilidade das coalizões ao longo do tempo. No entanto, tais evidências são baseadas somente na estabilidade das crenças e são silentes sobre a persistência de atividades de coordenação (WEIBLE *et al.*, 2019).

Hipótese da Coalizão 2. *Os atores de uma coalizão de defesa mostrarão consenso substancial sobre questões pertinentes ao núcleo de políticas públicas e menos em relação aos aspectos instrumentais.* (WEIBLE *et al.*, 2019, p. 4, tradução livre).

Hipótese da Coalizão 3. *Os atores (ou coalizões) abandonarão aspectos instrumentais de seus sistemas de crenças antes de reconhecerem as fraquezas das crenças do núcleo de políticas públicas.* (WEIBLE *et al.*, 2019, p. 4, tradução livre).

Os resultados empíricos em relação às hipóteses 2 e 3 são mistos e as hipóteses restam apenas parcialmente confirmadas. Esses achados mistos podem ser explicados por diversas razões: (1) pela diversidade de métodos pelas quais as crenças são conceituadas e medidas; (2) pela eventual incorreção do conceito de crença no ACF; ou (3) pela ausência de um método consistente para atribuir crenças aos seus diferentes níveis hierárquicos (WEIBLE *et al.*, 2019).

Hipótese da Coalizão 4. *No âmbito de uma coalizão, os órgãos governamentais geralmente defendem posições mais moderadas do que seus aliados nos grupos de interesse.* (WEIBLE *et al.*, 2019, p. 4, tradução livre).

Hipótese da Coalizão 5. *Os atores pertencentes a grupos temáticos são mais restritos em sua expressão de crenças e posições políticas do que os atores pertencentes a grupos materiais.* (WEIBLE *et al.*, 2019, p. 4, tradução livre).

As hipóteses 4 e 5 foram pouco testadas.

Apesar de não fazer parte do conjunto original de hipóteses, a homofilia das crenças, ou seja, a tendência de os atores coordenarem suas ações preferencialmente com outros atores que compartilham suas crenças, foi confirmado em muitos contextos, mas nem todos. Diversos estudos sugerem que a hipótese da homofilia das crenças se aplica como um fator causal de coordenação em subsistemas competitivos, embora existam outros fatores de coordenação (WEIBLE *et al.*, 2019).

Já o aprendizado orientado a políticas públicas é definido como:

*[...] alternâncias duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência e que se relacionam à manutenção ou revisão dos preceitos do sistema de crenças dos indivíduos ou da coletividade. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993 apud JENKINS-SMITH *et al.*, 2017, p.151, tradução livre).*

Ele engloba mudanças no sistema de crenças em relação a um problema, suas alternativas de soluções e estratégias para a consecução dos seus objetivos.

Os fóruns são os espaços onde as coalizões interagem, debatem e possivelmente negociam mudanças nas políticas públicas e no quadro institucional do subsistema no qual estão inseridos. Eles podem ser mais abertos ou mais fechados em razão do nível de compartilhamento do portfólio analítico e do sistema de crenças entre os atores participantes (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

O nível de conflito está relacionado à extensão no qual os atores percebem uma ameaça às crenças do seu núcleo de políticas públicas a partir dos objetivos ou ações de seus oponentes. Em contextos em que vigoram baixos níveis de conflito, há pouca aprendizagem entre as coalizões, porque os atores da coalizão dão atenção a outros assuntos do subsistema. Por outro lado, em contextos com altos níveis de conflito, também há pouca aprendizagem entre as coalizões, porque os atores da coalizão defendem suas posições e rejeitam informações que contestem seus sistemas de crenças. Somente em níveis intermediários de conflito, coalizões opostas permanecem receptivas o suficiente a receber novas informações, o que aumenta a chance de aprendizado entre coalizões. (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

Os atributos dos estímulos estão relacionados ao tipo de informação e experiência aos quais os atores da coalizão estão expostos. Quanto mais intratável é uma questão, menor é o nível de aprendizado esperado entre coalizões.

Assim, as hipóteses de aprendizado são:

Hipótese de Aprendizado 1. *O aprendizado é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as duas coalizões. Isso exige que: (1) cada um tenha os recursos técnicos para participar de um debate desse tipo e (2) o conflito esteja entre os aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos centrais do outro ou, alternativamente, entre aspectos instrumentais importantes dos dois sistemas de crenças.* (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017, p. 152-153, tradução livre).

Testes empíricos mostram aprendizado tanto em aspectos instrumentais, quanto em crenças do núcleo de políticas públicas.

Hipótese de Aprendizado 2. *O aprendizado é mais provável quando existe um fórum que é: (1) suficientemente prestigiado para forçar a participação de profissionais de diferentes coalizões e (2) dominado por normas profissionais.* (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017, p. 153, tradução livre).

Hipótese de Aprendizado 3. *Os problemas para os quais existem teoria e dados quantitativos amplamente aceitos são mais propícios ao aprendizado do que aqueles em que os dados e a teoria são geralmente qualitativos, bastante subjetivos ou totalmente ausentes.* (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017, p. 153, tradução livre).

Hipótese de Aprendizado 4. *Os problemas que envolvem sistemas naturais são mais propícios ao aprendizado do que aqueles que envolvem sistemas puramente sociais ou políticos, porque no primeiro, muitas das variáveis críticas não são estratégicas e porque a experimentação controlada é mais viável.* (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017, p. 153, tradução livre).

Hipótese de Aprendizado 5. *Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não muda as visões da coalizão adversária, elas podem ter impactos importantes nas políticas públicas, pelo menos no curto prazo, via alteração das visões dos mediadores.* (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017, p. 153, tradução livre).

Estudos mostram que é mais provável que o aprendizado ocorra quando se fala em problemas tratáveis, com níveis intermediários de conflito e com disponibilidade de informações técnicas (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

Em outra frente, é importante perceber que um dos objetivos centrais do ACF é contribuir para a compreensão da mudança e da estabilidade das políticas públicas e de seu quadro institucional. As investigações empíricas sobre a mudança permitem conhecer suas causas e natureza (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

O *framework* estabelece dois tipos de mudança: brusca e gradual. As mudanças bruscas ocorrem quando a direção ou os objetivos do subsistema se alteram em razão de modificações no núcleo de políticas públicas ou mesmo no núcleo duro. As mudanças graduais se materializam a partir de alterações nos aspectos instrumentais. (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

O ACF prevê quatro caminhos para a mudança, que geralmente ocorrem em combinação: eventos externos, eventos internos, aprendizado e negociação.

Os eventos externos ao subsistema, como choques, desastres, eleições, mudanças em condições socioeconômicas e na opinião pública e outras perturbações, aumentam a chance de ocorrerem grandes mudanças. No entanto, a ocorrência dessas mudanças depende, adicionalmente, de um ou mais fatores que incluem atenção pública e política, mudança na agenda, redistribuição dos recursos das coalizões e abertura e fechamento de espaço de políticas públicas. Ou seja, eventos externos são necessários, mas não suficientes para a mudança (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

Por seu turno, os eventos internos, como crises, escândalos, falhas e fiascos, ensejam às coalizões a se engajar em uma disputa de enquadramento sobre esses eventos e a debater sobre severidade dos problemas, suas causas, atribuição de responsabilidades e implicações para a política pública. Eles costumam significar a confirmação das crenças do núcleo de políticas públicas das coalizões minoritárias, mas estão sujeitas aos mesmos mecanismos causais aplicáveis aos eventos externos (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

O aprendizado pode levar a uma mudança de forma incremental quando atores alteram suas crenças sobre a questão. Isso tem mais probabilidade de ocorrer ao longo de extensos períodos (WEISS, 1977 *apud* WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

De outro modo, os acordos negociados entre coalizões oponentes são facilitados pela existência de regras institucionais de viés cooperativo e têm mais probabilidade de ocorrer quando os oponentes não têm mais espaço para influenciar o governo e percebem o status quo como inaceitável (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

Um estudo, que envolveu 161 aplicações de ACF entre 2007 e 2014, mostra que o aprendizado é a fonte mais frequentemente de mudança, seguido de eventos externos, negociação e eventos internos. (PIERCE *et al.*, 2017 *apud* JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

As hipóteses de mudança são:

Hipótese de Mudança 1. *Perturbações externas significativas ao subsistema, uma perturbação interna significativa ao subsistema, aprendizado e negociação, ou alguma combinação desses fatores, é condição necessária, mas não suficiente para a mudança nos atributos nucleares do programa governamental.* (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017, p. 146, tradução livre).

A hipótese 1 é amplamente confirmada nos estudos empíricos.

Hipótese de Mudança 2. *Os atributos nucleares de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que propôs o programa permanecer no poder no âmbito daquela jurisdição, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.* (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017, p. 147, tradução livre).

Os estudos empíricos demonstram suporte parcial a forte em relação à segunda hipótese. No entanto, essa hipótese de mudança foi testada poucas vezes (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017).

### 3.2. INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.

O institucionalismo é uma abordagem científica que visa permitir a explicação da sociedade através de suas instituições. Por seu turno, as instituições são um conjunto de regras formais e não formais resultantes das dinâmicas sociais e estão sujeitas tanto à continuidade quanto à mudança (ARCHER *apud* ANDRADE, 2020, p. 21). Ou ainda, as instituições são restrições formais ou informais elaboradas pelo ser humano que estruturam a interação política, econômica e social, criando ordem e reduzindo a incerteza (NORTH, 1991).

O institucionalismo se opõe ao materialismo histórico por justamente dar ênfase às instituições em detrimento das classes sociais. De modo geral, o institucionalismo é uma ferramenta relevante para estudo e compreensão da sociedade, pois o funcionamento e a efetividade de suas instituições possibilitam entender o comportamento individual e coletivo.

O institucionalismo histórico se debruça sobre como e quando as instituições moldam o desenvolvimento das políticas públicas. Sob o ponto de vista empírico, o institucionalismo histórico se concentra nas origens, evolução e consequências das instituições políticas. A sequência e o momento de eventos políticos ou os efeitos dos legados políticos são pontos nucleares em pesquisas que revelam porque as políticas públicas são complexas, sobrepostas e predominantemente caracterizadas por mudanças graduais ou incrementais (FIORETOS *et al.*, 2014).

Para os institucionalistas históricos, a atenção ao caráter temporal das instituições é crucial para que ela ofereça chaves para responder como e porque as políticas públicas tomam sua forma particular, porque as instituições privilegiam certos resultados ou porque as desigualdades perduram (FIORETOS *et al.*, 2014).

As instituições são nucleares no institucionalismo histórico por seu papel na criação de restrições e oportunidades de ação política e na geração de legados duradouros que moldam o escopo, o caráter e as consequências para a autoridade governante.

O institucionalismo histórico desenvolveu uma caixa de ferramentas conceitual distinta para entender os mecanismos causais que sustentam processos de estabilidade e mudança institucional. A abordagem inclui desde o materialismo ao papel das ideias na formação de preferências, bem como das explicações sobre os resultados políticos às narrativas que destacam a capacidade transformadora da agência humana. A abordagem examina como as instituições ordenam a vida política através de uma variedade de

mecanismos que restringem o comportamento dos atores. Assim, ele permite examinar tanto a dimensão cognitiva das instituições, ou seja, como um conjunto de regras ou políticas públicas reflete ideias ou crenças, quanto os interesses materiais que criam ou sustentam as instituições através da formação de coalizões (FIORETOS *et al.*, 2014).

Nesse diapasão, há divergências sobre se a base para a análise institucional são as estruturas ou os atores (agência). Aqueles que enfatizam a estrutura tendem a focar em arranjos institucionais, como o estado de bem-estar social. Por seu turno, o foco nos atores visa examinar como as instituições resolvem problemas de ação coletiva.

O institucionalismo histórico se baseia na ideia de que os processos históricos geram e reforçam certas preferências de atores, relações de poder e padrões de alocação de recursos. O objetivo é examinar o funcionamento e as consequências das instituições ao longo do tempo, incluindo seus efeitos na formação de preferências e na construção de coalizões que formam a base da autoridade política. O argumento é de que as instituições constituem preferências e objetivos individuais, alterando a estrutura das coalizões de forma que possam ter efeitos transformadores na política e nas políticas públicas. Assim, instituições e organizações, e não indivíduos, são as principais unidades de análise política (THELEN; STEINMO, 1992; FIORETOS *et al.*, 2014).

O institucionalismo histórico destaca o papel das ideias na formação dos interesses e objetivos dos principais atores ou organizações. A ênfase é nas condições estruturais sob as quais ideias políticas ou econômicas específicas influenciam a política e as escolhas institucionais em diferentes contextos. Ao enxergar as instituições como portadoras de ideias que orientam a ação e que moldam como indivíduos e organizações percebem o mundo e definem suas preferências, o institucionalismo histórico apresenta um elo entre estruturas institucionais e fatores cognitivos (FIORETOS *et al.*, 2014).

Como resultado da evolução do institucionalismo histórico, a abordagem passou a explicar com maior precisão como uma determinada configuração institucional produz algum resultado observável. Isso exigiu a elaboração de um conjunto de proposições fundamentais e fundacionais que são ao mesmo tempo ontológicas e metodológicas. Ontologicamente, o institucionalismo histórico incorpora proposições sobre o funcionamento das instituições e seus efeitos na formação de preferências, construção de coalizões, evolução política e dinâmica política. Assim sendo, o institucionalismo histórico se concentra em legados institucionais e efeitos temporais, especialmente o quanto ao momento e a sequência de eventos, para explicar padrões de interação política e as políticas públicas (HALL, 2003; FIORETOS *et al.*, 2014).

Os institucionalistas históricos abraçam duas importantes reivindicações ontológicas sobre o mundo social: (1) que condições causalmente relevantes podem se combinar de formas variadas para produzir um determinado resultado, e (2) que os mesmos insumos e mecanismos causais, em diferentes contextos, podem produzir resultados diferentes. Além disso, eles buscam desvendar as narrativas associadas aos mecanismos que moldam os embates políticos ao longo do tempo e como essas narrativas se refletem nas instituições (FIORETOS *et al.*, 2014; THELEN; MAHONEY, 2015).

Não contente com o estabelecimento de correlação entre fenômenos históricos e políticos, o empreendimento metodológico do institucionalismo histórico focaliza em desvendar, através de um estudo cuidadoso do registro empírico e da atenção aos efeitos contextuais, os mecanismos causais que conectam causa e efeito. Modos historiográficos de investigação e, mais recentemente, o rastreamento de processos (*process tracing*) representam esses esforços para identificar a presença ou ausência desses mecanismos causais (FIORETOS *et al.*, 2014; THELEN; MAHONEY, 2015).

Assim, os institucionalistas históricos desenvolveram uma caixa de ferramentas conceitual para o estudo da política e a elaboração de proposições sobre processos de criação, reprodução e mudança institucional. Eles evoluíram de retratos de determinados mundos no tempo, para analisar a política como filmes que capturam os múltiplos caminhos causais que caracterizam fenômenos sociais complexos ao longo do tempo (FIORETOS *et al.*, 2014; THELEN; MAHONEY, 2015).

### **3.2.1. Mudanças Institucionais Bruscas.**

As conjunturas críticas, que alteram as distribuições do poder político e aumentam o embate entre ideias concorrentes sobre como governar, podem determinar a dependência de trajetória das políticas públicas (*path dependence*). Tais conjunturas críticas podem ter consequências de longo alcance para as distribuições do poder político, estratégias políticas, preferências e identidades, dado que instituições estabelecidas em um momento têm consequências duradouras ao longo do tempo (FIORETOS *et al.*, 2014).

Collier e Collier (1991 *apud* FIORETOS *et al.*, 2014) definem conjuntura crítica como um período de mudança brusca ou significativa que normalmente ocorre de formas distintas em diferentes contextos sociais e que é hipótese para produzir efeitos distintos. Eles argumentam que a variação no desdobramento de conjunturas críticas entre

contextos é a chave para explicar legados e resultados diferentes. Eles destacam que especificar a duração da conjuntura crítica e os legados históricos atuantes são relevantes para compreender o processo político subsequente. Eles afirmam que as conjunturas críticas geram legados que podem se reproduzir sem a presença ou a recorrência das causas originárias. Assim, as conjunturas críticas marcam o início de processos dependentes de trajetória (*path dependence*).

Capoccia e Kelemen (2007 *apud* FIORETOS *et al.*, 2014) argumentam que as conjunturas críticas devem ser entendidas como períodos significativamente mais curtos do que os processos dependentes de trajetória resultantes deles. Se os períodos de conjuntura crítica forem muito longos, a influência da agência nesses períodos será limitada (novamente) por restrições institucionais reemergentes. Eles pedem maior atenção às condições permissivas por trás da abertura de uma conjuntura crítica específica, ou seja, como os mecanismos anteriores de reprodução são alterados e é dado espaço para os atores (agência) criarem ou modificarem instituições.

### **3.2.2. Mudanças Institucionais Graduais.**

A literatura sobre mudanças institucionais graduais oferece uma outra interpretação da origem e das causas da inovação e do desenvolvimento institucional. Nessa perspectiva, as conjunturas críticas que geram novas instituições que se reproduzem por longos períodos não são os únicos, ou mesmo os principais, determinantes do desenvolvimento institucional. Em vez disso, essa literatura observa que a mudança constante gradual pode levar à adaptação de regras antigas a novos ambientes (como em processos de conversão), ou à adoção de novas regras que soam ou operam em cima das antigas (como em processos de deslocamento ou camadas). Esta literatura ressalta, assim, que a mudança transformadora pode ser o resultado de um lento processo cumulativo de mudança gradual, em vez dos pontos singulares de ruptura históricos que são enfatizados em modelos de equilíbrio pontilhado (FIORETOS *et al.*, 2014).

Apontando para a característica das instituições se apresentarem em camadas e os diferentes níveis de liberdade aos indivíduos para interpretar e impor regras, esta literatura chama a atenção para os mecanismos causais que produzem variações nos padrões de mudança gradual. Mahoney e Thelen dão destaque particular a quatro modos de mudança institucional gradual. O deslocamento é remoção das regras existentes e introdução de

novas. A mudança em camadas é a introdução de novas regras em cima ou ao lado das existentes. A deriva é o impacto alterado das regras existentes devido a mudanças no ambiente. Finalmente, a conversão se dá quando as regras continuam formalmente as mesmas, mas são interpretadas e aplicadas de outras formas (MAHONEY; THELEN, 2010; THELEN; MAHONEY, 2015).

Algumas discussões anteriores também incluíam exaustão como processo de colapso gradual ou decadência das instituições ao longo do tempo (STREECK; THELEN, 2005).

### 3.3. MECANISMOS CAUSAIS.

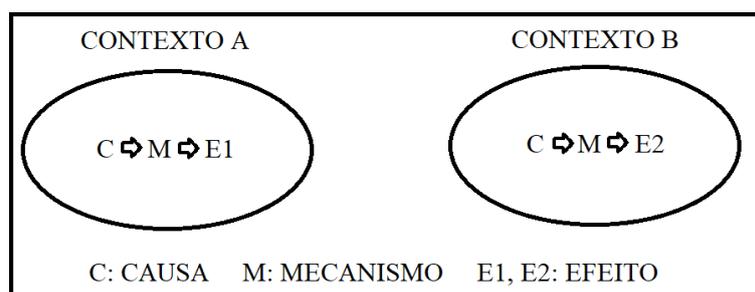
Os mecanismos causais são conexões entre causas (variáveis independentes) e efeitos (variáveis dependentes). Eles são processos transformativos não observáveis através dos quais os atores capazes operam, sob certos contextos ou condições, para influenciar os efeitos. Ou, ainda, são sistemas de partes interligadas que transmitem poderes ou forças causais entre uma causa (ou um conjunto de causas) e um efeito (FALLETI; LYNCH, 2009; FALLETI, 2016; BEACH; PEDERSEN, 2017).

Segundo Falleti e Lynch (2009, p. 1146), os mecanismos causais podem ser representados pela declaração apresentada no Quadro 1 e pelo modelo da Figura 13.

#### Quadro 1 – Declaração – Mecanismo Causal

Sob um determinado CONTEXTO, se uma determinada CAUSA está presente e um determinado MECANISMO é ativado, então ocorre um determinado EFEITO.
--

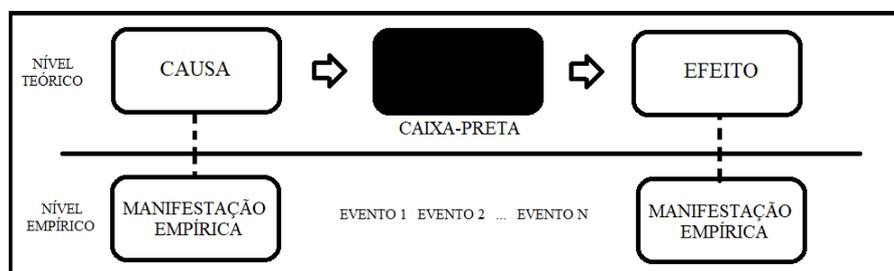
Fonte: adaptado de Falleti e Lynch (2009, p. 1146).

**Figura 13 – Mecanismo Causal x Contexto**

Fonte: adaptado de Falleti e Lynch (2009, p. 1151).

Ou seja, a Figura 13 mostra que, sob diferentes contextos, a mesma causa, submetida ao mesmo mecanismo pode significar a obtenção de diferentes efeitos.

O mecanismo se materializa empiricamente pela ocorrência de uma sequência de eventos que, a partir da causa, leva ao efeito. Essa sequência de eventos é a manifestação empírica da caixa-preta teórica que representa o mecanismo. A Figura 14 mostra a materialização empírica do mecanismo.

**Figura 14 – Mecanismo Teórico x Empírico**

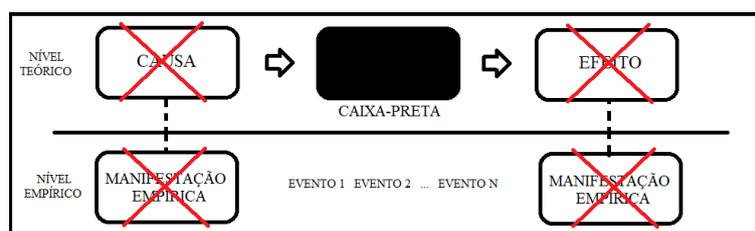
Fonte: adaptado de BEACH (2020a, p. 5).

Mecanismos não se confundem com variáveis. As variáveis são atributos observáveis das unidades de análise, que detêm valores nominais, ordinais ou numéricos e apresentam distribuições amostrais e populacionais. Por outro lado, os mecanismos são conceitos relacionais. Eles estão além das unidades de análise, explicam a conexão entre causas e efeitos e descrevem a ação que ocorre no processo de causalidade. Os mecanismos explicam a relação entre os atores, a mudança nas crenças, a mudança ou a estabilidade das políticas públicas e das instituições, entre outros (FALLETI; LYNCH, 2009).

Cada parte do mecanismo é representado por um ator engajado em desempenhar uma atividade. Por seu turno, uma atividade é uma produtora de mudança ou uma transmissora de forças causais ou poderes por meio de um mecanismo. As atividades, nas quais os atores se envolvem, movem o mecanismo de uma condição inicial, por meio de diferentes partes, até alcançar uma condição final. Isso torna mais explícito qual é a lógica causal subjacente do processo.

Na literatura acadêmica, há um debate sobre a natureza do mecanismo: contrafactual ou produtiva. Na visão contrafactual, se alega que a causa X é o motivo da obtenção do efeito Y, se, e somente se, na ausência da causa X não se obtém o efeito Y, permanecendo todos os demais fatores inalterados. A partir dessa visão, o contraste pretende justificar a necessidade da causa X para se obter o efeito Y. No entanto, a visão não fornece explicação para a produção do efeito Y em decorrência da causa X (BEACH, 2020a). A Figura 15 apresenta uma representação gráfica da visão contrafactual.

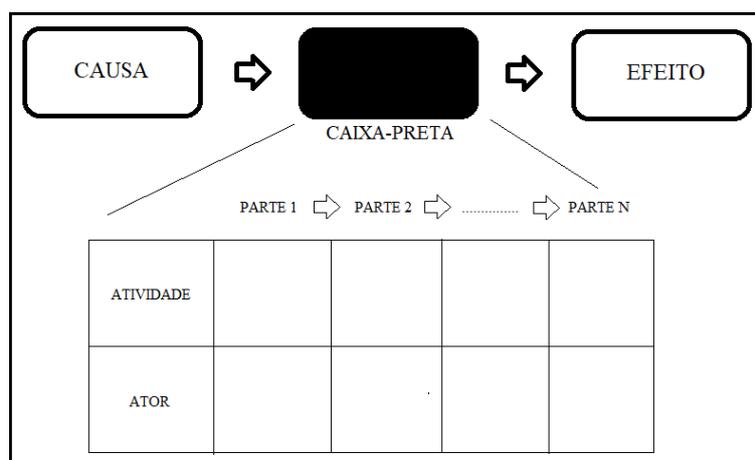
**Figura 15 – Mecanismo: Visão Contrafactual**



Fonte: elaborado pelo autor baseado em Beach (2020a).

A visão produtiva foca na abertura da caixa-preta por detrás do mecanismo causal, que conecta a causa X ao seu efeito Y. Dessa forma, o mecanismo M é o um sistema de partes interligadas que transmite forças causais de X para Y (BEACH, 2020a). Cada parte tem como atributos a atividade e o ator que a executa. A Figura 16 apresenta uma representação gráfica da visão produtiva. Esta pesquisa adotou a visão produtiva.

**Figura 16 – Mecanismo: Visão Produtiva**



Fonte: elaborado pelo autor baseado em Beach (2020a).

O resultado decorrente da ativação do mecanismo causal depende da causa, mas também do contexto no qual tal mecanismo opera. Assim, a ação do mecanismo precisa ser compreendida a partir de sua inserção em sistemas de relações sociais. Afinal, toda ação humana é situada socialmente (GRANOVETTER, 2007; ARAÚJO, 2013). Nesse sentido, o contexto não é o agente responsável pela causa ou pelo seu efeito, mas afeta a interação entre eles. Assim, o resultado do processo não pode ser predeterminado apenas por se conhecer o mecanismo que está em funcionamento. E mais, os resultados decorrentes da ativação de mecanismos causais não são determinados, mas dependentes do contexto no qual está inserido (FALLETI; LYNCH, 2009).

Assim sendo, Falletti e Lynch (2009, p. 1152) definiram contexto como:

[...] os aspectos relevantes de um ambiente (analítico, temporal, espacial ou institucional) em que um conjunto de condições iniciais leva (probabilisticamente) a um resultado com escopo e significado definidos por meio de um determinado mecanismo causal ou um conjunto de mecanismos causais.

Esses aspectos relevantes do contexto podem ser definidos previamente a partir da teoria que orienta a pesquisa. No que tange ao aspecto temporal, os processos sociais raramente são instantâneos. Assim, torna-se essencial estabelecer os marcos iniciais e finais do contexto temporal dentro qual o processo causal se desenrola, ou seja, **periodizar**. Diversos aspectos contextuais relacionados ao tempo, tais como o sequenciamento, o início e a duração dos eventos, podem ser relevantes para a análise de

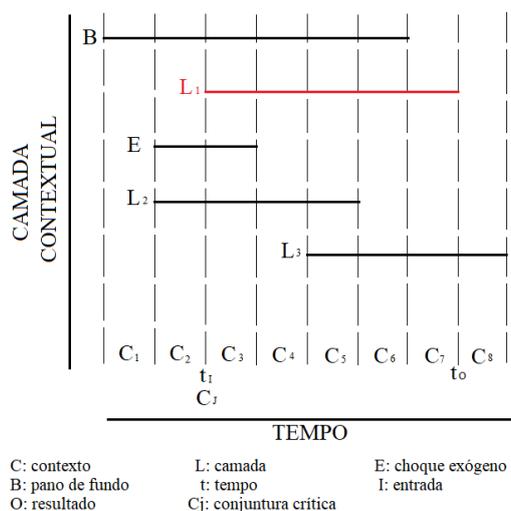
processos políticos. Em especial, os institucionalistas históricos utilizam o ponto de início de determinado evento como meio de distinguir o contexto prévio, quando o mecanismo ainda não está operando, do contexto posterior, no qual esse mecanismo já está em operação. Logo, se os mecanismos causais são portáteis, mas dependentes do contexto, o desenvolvimento de teorias causais depende da identificação de contextos analiticamente equivalentes e da determinação dos limites entre um contexto e outro. Nesse sentido, para os pesquisadores históricos, a passagem do tempo é o sinal mais evidente da mudança de contexto (FALLETI; LYNCH, 2009).

A análise histórica pode ajudar na identificação dos marcos iniciais e finais de cada contexto. Nessa linha, o detalhamento do fenômeno ao qual se quer explicar (*explanandum*) é quem fornece os critérios necessários para determinar tais limites temporais, exceto quando o fenômeno não tem um ponto de partida claro (por exemplo, um choque exógeno). Nesse caso, as análises que usam conjunturas críticas para delinear o início de um período podem ser úteis (FALLETI; LYNCH, 2009).

Segundo Lieberman (2001 *apud* FALLETI; LYNCH, 2009), existem quatro tipos de pontos de partida contextual: (1) uma mudança no resultado materializada por uma nova instituição de interesse; (2) uma mudança no resultado caracterizada por mudanças institucionais relevantes; (3) um choque exógeno que altera as condições ambientais nas quais as instituições de interesse atuam; (4) uma mudança institucional em outro subsistema que tem influência sobre o subsistema em análise. Esses tipos de pontos de partida contextual não precisam coincidir com o momento no qual se dá o início da atuação do mecanismo causal (FALLETI; LYNCH, 2009).

Na análise histórica, os pesquisadores enxergam o contexto distribuído em camadas: (1) aquelas próximas à causa, como o sistema eleitoral; (2) os choques exógenos, que estão distantes da causa, mas são capazes de influenciar a atuação do mecanismo e, portanto, o seu efeito; e (3) aquelas de médio alcance e de característica mais ambientais, como taxas de crescimento, fluxos de imigrantes, tendências na identificação partidária e o gosto. Além disso, a interação entre diferentes camadas de contexto pode determinar a ativação de importantes mecanismos causais (FALLETI; LYNCH, 2009). A Figura 17 apresenta uma representação do esquema de periodização em contexto multicamadas.

**Figura 17 – Periodização em Contexto Multicamadas**

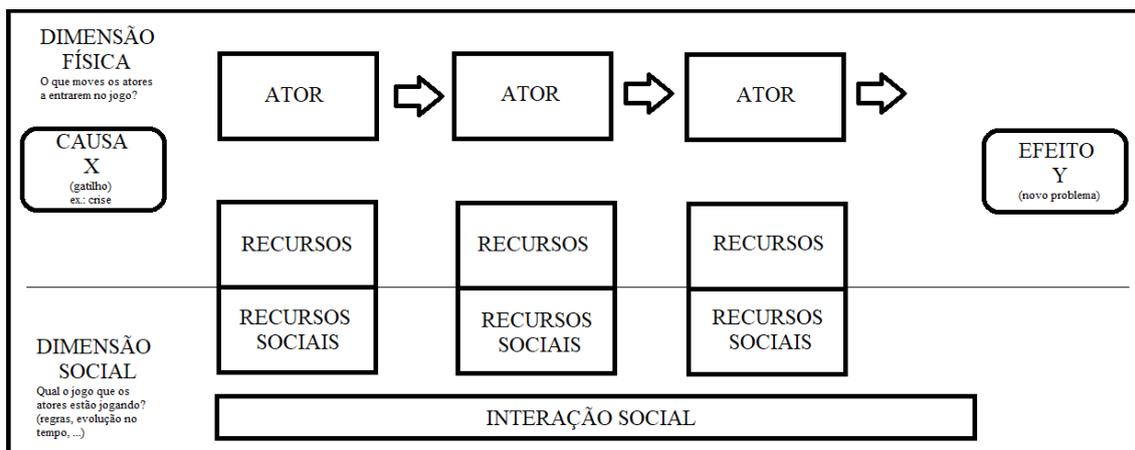


Fonte: adaptado de Falleti e Lynch (2009, p. 1158).

O mecanismo causal é um conceito portátil relativamente abstrato, cuja força causal é dada contexto em que atua. Esses contextos variam ao longo do tempo. Assim, para observar os mecanismos causais em funcionamento, é preciso dividir o tempo em subunidades dentro das quais o contexto relevante é constante, ou seja, periodizar (FALLETI; LYNCH, 2009).

Falleti e Lynch (2009) defendem a periodização com base nos momentos mais relevantes para o processo e para o resultado de interesse, sob o ponto de vista explicativo. Esses momentos, bem como as instituições, os eventos e as condições de fundo, podem ser identificados entre aqueles mais relevantes para o problema de pesquisa, as hipóteses a serem testadas e a natureza do resultado de interesse. Essa identificação deve ser suportada pela teoria que fundamenta a pesquisa. É importante ressaltar que nenhum tipo de ponto de partida é ontologicamente superior a outro. As conjunturas críticas e os choques exógenos não são necessariamente mais importantes sob o ponto de vista causal do que momentos endógenos de criação institucional ou de mudanças institucionais graduais (FALLETI; LYNCH, 2009).

A interação social dos atores é um componente importante na operação do mecanismo. Nesse sentido, o insumo é o gatilho para que os atores comecem a interagir (jogo) e o sistema social estabelece as regras dessa interação até a obtenção do resultado. A Figura 18 apresenta a influência de dimensão social na performance do mecanismo.

**Figura 18 – Mecanismo: Dimensão Social**

Fonte: adaptado de Beach (2020a).

Uma boa descrição do mecanismo envolve a identificação completa das partes, atores e atividades que compõem a cadeia causal. Todos descritos de forma objetiva, sempre alinhada com o nível de abstração necessária (BEACH, 2020a). O Quadro 2 apresenta um exemplo de boa descrição do mecanismo.

**Quadro 2 – Exemplo de Boa Descrição de Mecanismo**

CAUSA	MECANISMO CAUSAL		EFEITO
Proposta legislativa visando a um maior controle sobre a posse de armas de fogo pela população no país é apresentada no Congresso Nacional.	Congresso Nacional convoca audiência pública para discutir o tema.	Os argumentos favoráveis a um maior controle sobre a posse de armas de fogo pela população no país se mostram superiores aos argumentos contrários.	A legislação é alterada de modo a estabelecer um maior controle sobre a posse de armas de fogo pela população no país.

Fonte: adaptado de Beach (2020a).

As atividades que compõem o mecanismo deixam rastros observáveis. Esses traços são chamados de evidências. Há quatro tipos de evidência empírica da operação de mecanismos: padrão, sequência, traço e registro. A evidência do tipo padrão está relacionada a rastros de atividades que se apresentam na forma de padrões repetidos no registro empírico. A evidência do tipo sequência trata da cronologia temporal e espacial de eventos que são previstos por um mecanismo causal hipotético (ex.: mecanismo: racionalidade; evidências: 1- registro de recuperação de informações técnicas; 2- cópia

do parecer técnico sugerindo determinada decisão; 3- extrato do Diário Oficial da União contendo a decisão em consonância com o parecer). A evidência do tipo traço é aquela cuja mera existência fornece provas (ex.: mecanismo: lobby; evidência: ata de reunião entre lobistas e a autoridade responsável pela decisão). Finalmente, a evidência do tipo registro trata do conteúdo do material empírico (ex.: mecanismo: mediação; evidência: ata de reunião entre mediador e oponentes) (BEACH; PEDERSEN, 2017).

O Quadro 3 apresenta um exemplo de evidência da operação de um mecanismo.

**Quadro 3 – Exemplo de Evidência**

	<b>X (Causa)</b>	<b>M (Mecanismo)</b>	<b>Y (Efeito)</b>
<b>Teoria</b>	Governo Federal pretende aumentar o controle sobre a posse de armas de fogo pela população no país.	Ator opera no intuito de <b>mediar</b> interesses conflitantes e <b>negociar</b> os termos de um novo quadro institucional sobre o tema.	Ocorre uma <b>mudança brusca</b> no quadro institucional e nas políticas públicas em relação ao controle de armas de fogo pela população no país.
<b>Evidência Empírica</b>	<b>Proposta legislativa</b> visando a um aumento do controle sobre a posse de armas de fogo pela população no país foi apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. <b>(X ocorreu)</b>	<b>Deputado</b> propôs <b>audiência pública</b> (ata) e realizou diversas <b>reuniões</b> (ata) com os principais interessados visando à mediação dos interesses e a negociação dos termos de uma nova legislação sobre o tema.	Uma nova <b>lei</b> aumentando o controle sobre a posse de armas de fogo pela população do país foi aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente de República. <b>(Y ocorreu)</b>
<b>Tipo de Evidência Empírica</b>	Proposta legislativa <b>(registro)</b>	Ata da audiência pública <b>(registro)</b> Atas das reuniões <b>(registro)</b>	Publicação da lei no Diário Oficial da União <b>(registro)</b>

Fonte: elaborado pelo autor baseado em Beach (2020b).

### 3.4. PROPOSTA DE EXTENSÃO DO ADVOCADY COALITION FRAMEWORK POR MEIO DOS MECANISMOS CAUSAIS.

A ideia de estender o *Advocacy Coalition Framework* utilizando mecanismos causais foi proposta originalmente por Andrade (2020) por meio de um diálogo entre o modelo analítico de coalizões de defesa e a abordagem do institucionalismo histórico. Esse quadro analítico inovador partiu da percepção de que as mudanças observadas não eram restritas à política pública, mas também ao quadro institucional. A proposta analítica parte do institucionalismo histórico, em especial da Análise Histórica Comparada (Comparative Historical Analysis – CHA), a partir de suas três características principais: (i) explicações configuracionais para problemas de larga escala; (ii) estudos de caso orientados ao problema; e (iii) análises voltadas à dimensão temporal (THELEN; MAHONEY, 2015).

No intuito de contextualizar a proposta de Andrade (2020), é preciso partir dos conceitos de *policy*, *polity* e *politics*, que representam as três dimensões da política. Nesse sentido, a política pública (*policy*) é a dimensão material da política. Por seu turno, as regras do jogo, ou seja, a estrutura institucional é a sua dimensão estrutural (*polity*), que consolida uma determinada distribuição de poder e gera um determinado padrão de comportamento dos atores políticos. Finalmente, a dinâmica das interações políticas (*politics*) se dá no contexto de uma certa estrutura institucional visando modificar as políticas públicas. A ideia de mudança institucional incorpora as três dimensões da política (ANDRADE, 2020).

O objetivo do ACF é explicar mudanças na política pública (*policy*). No entanto, o modelo reconhece o imbricamento das três dimensões da política ao incorporar as dinâmicas do jogo político (*politics*), por meio dos eventos externos, e a estrutura institucional (*polity*), através dos parâmetros relativamente estáveis.

A proposta de explicar as mudanças na distribuição de poder a partir do ACF é coerente com o próprio modelo, já que a política pública reflete o resultado do jogo político que ocorre no âmbito de determinada estrutura política.

A partir do CHA, as explicações sobre as mudanças institucionais, além de configuracional, fazem uso dos mecanismos causais. Assim, esses mecanismos abrem a caixa preta da causalidade e identificam as etapas que conectam as causas aos efeitos observados. Nesse sentido, os mecanismos causais são identificados empiricamente por meio do estudo detalhado dos casos.

Nesse diapasão, esta pesquisa conecta a perspectiva de mecanismos causais aos elementos propostos no quadro analítico do ACF. Ou seja, se acrescenta ao ACF a causalidade intrínseca dos mecanismos causais. De fato, apesar de não conter explicitamente mecanismos causais na sua estrutura, o ACF trata de mecanismos ao propor, por exemplo, que o aprendizado é uma das causas de mudança institucional. Assim, a aposta deste quadro analítico combinado é de que novos mecanismos causais de mudança institucional possam ser rastreados e utilizados no contexto do ACF.

É importante ressaltar que ambos, o ACF e o CHA, incorporam as perspectivas de longo prazo para estudar processos, partindo do pressuposto de que a dimensão temporal é essencial para a compreensão dos resultados. No entanto, o CHA, diferente do ACF, busca acrescentar os efeitos causais do tempo. Assim, o tempo molda os efeitos das variáveis individuais e a estrutura temporal, isto é, a ordem das causas importa para a explicação e análise. Além disso, a velocidade das mudanças também importa. Nesse sentido, a ideia é identificar padrões de mudança institucionais bruscas e graduais. (THELEN; MAHONEY, 2015).

Uma vez apresentado o modelo analítico desta pesquisa, o próximo capítulo tratará dos seus aspectos metodológicos.

## 4. METODOLOGIA.

Este capítulo visa apresentar os aspectos metodológicos desta pesquisa.

### 4.1. PROBLEMA DE PESQUISA.

Esta pesquisa visa responder a seguinte pergunta: como e por que o cenário institucional do subsistema água e esgotos se modificou no Brasil entre 2003 e 2020 em âmbito federal?

No intuito de apoiar a resposta à questão principal, foram elaboradas algumas questões auxiliares, apresentadas no Quadro 4.

**Quadro 4 - Questões Auxiliares de Pesquisa**

<b>Questões Auxiliares de Pesquisa</b>
<b>Sobre as coalizões de defesa:</b>
Quais foram as coalizões que interagiram nesse subsistema? Quais foram os principais atores coletivos de cada coalizão? Quais crenças eram compartilhadas pelos atores de cada coalizão? Como os atores coordenavam suas ações no contexto da coalizão?
<b>Sobre as mudanças institucionais:</b>
Quais foram as mudanças institucionais relevantes nesse subsistema? Elas refletiram processos de mudança bruscas ou foram decorrentes de mudanças graduais? Quais foram os mecanismos causais que ensejaram as mudanças institucionais nesse subsistema?

Fonte: elaborado pelo autor.

### 4.2. OBJETIVOS DE PESQUISA.

Esta pesquisa tem como objetivo identificar as principais mudanças institucionais relacionadas ao subsistema de água e esgotos ocorridas entre 2003 e 2020 em âmbito federal, suas dinâmicas e seus fatores causais. Este trabalho, assim como diversos outros realizados utilizando o ACF, não contém hipóteses próprias, mas apenas objetivos, geral e específicos. As Hipóteses avaliadas no âmbito desta pesquisa são aquelas anunciadas e aperfeiçoadas ao longo do tempo por Sabatier, Jenkins-Smith e Weible (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH *et. al*, 2017).

O Quadro 5 apresenta os objetivos específicos desta pesquisa.

### Quadro 5 – Objetivos Específicos de Pesquisa

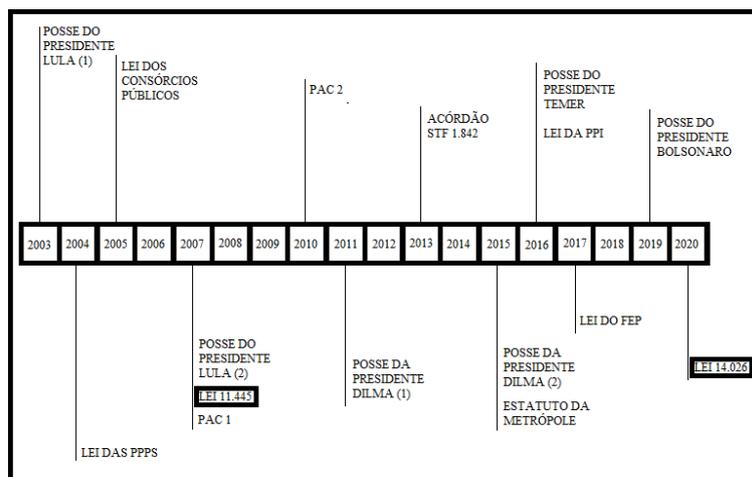
Objetivos Específicos de Pesquisa
Sobre as coalizões de defesa:
Identificar as coalizões que atuaram para influenciar o quadro institucional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário entre 2003 e 2020, seus principais atores coletivos, seus respectivos sistemas de crenças e suas estratégias de coordenação.
Sobre as mudanças institucionais:
Relacionar as principais mudanças institucionais nesse subsistema, suas características e os mecanismos causais subjacentes.

Fonte: elaborado pelo autor.

#### 4.3. PERÍODO DE ESTUDO E PERIODIZAÇÃO.

O período em estudo tem como marco inicial a posse do primeiro mandato do Presidente Lula, em 01 de janeiro de 2003, quatro anos antes da publicação da Lei Nacional do Saneamento Básico. A data foi escolhida no intuito de capturar toda a discussão em torno da elaboração da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Já o marco que delimita o final do período de pesquisa é a publicação da Lei 14.026, em 15 de julho de 2020, que altera a Lei 11.445, de 2007, e é denominada como Novo Marco Legal do Saneamento Básico (BRASIL, 2007, 2020). Foram mantidos de fora do escopo desta pesquisa, o período do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pois, apesar da efervescência de ideias e propostas, não houve a materialização de mudança institucional brusca no âmbito do subsistema. Pelo mesmo motivo, permaneceram ausentes deste estudo os demais governos democráticos desde 1985. Já no que tange aos governos militares entre 1964 e 1985, a suas ausências se devem meramente em razão do tempo disponível para a realização desta pesquisa.

A Figura 19 apresenta uma versão gráfica resumida da linha do tempo. O Apêndice D contém a linha do tempo completa.

**Figura 19 – Linha do Tempo Resumida**

Fonte: elaborado pelo autor.

Para fins analíticos, o período de pesquisa foi fragmentado em diferentes contextos, tendo como marcos referenciais as mudanças institucionais mais relevantes para o subsistema.

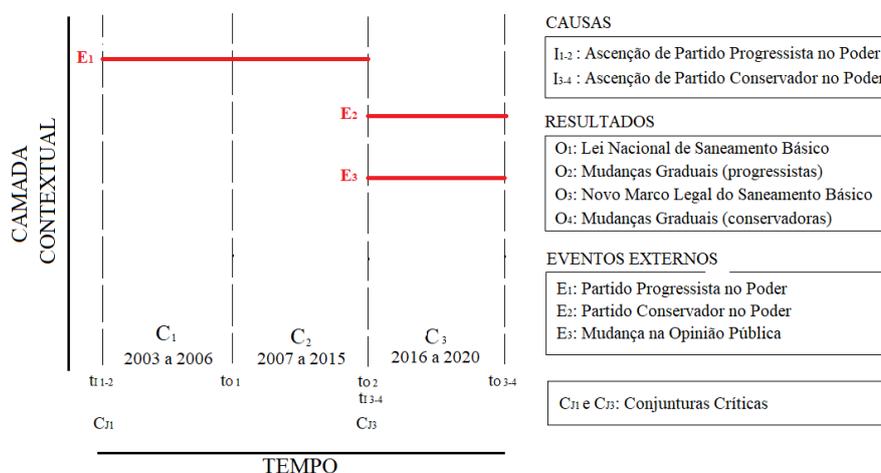
O Quadro 6 e a Figura 20 apresentam os diferentes contextos de pesquisa e a periodização respectivamente.

**Quadro 6 – Contextos/Fases de Pesquisa**

Contexto Fase	Período	Marco
1	2003 a 2006	Posse de Lula (1º mandato)
2	2007 a 2015	Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007)
3	2016 a 2020	Temer assume a Presidência da República
Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020)		

Fonte: elaborada pelo autor.

**Figura 20 - Periodização**



Fonte: elaborado pelo autor baseado em Falletti e Lynch (2009, p. 1158).

#### 4.4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.

Esta pesquisa é um estudo de caso único, de natureza qualitativa e análise longitudinal (YIN, 2003). O caso analisado foi a evolução institucional do subsistema de água e esgotos no Brasil. A unidade de análise foi o subsistema e as subunidades foram as coalizões de defesa que operavam nesse subsistema no período sob estudo.

Este estudo foi apoiado por estratégias de análise de conteúdo e rastreamento de processos aplicadas sobre os itens que compõem a base de documentos (corpus). As etapas desse processo incluíram: (1) análise preliminar, (2) exploração do material, e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2011). Todo o processamento da análise documental foi suportado pelo *software* NVIVO 14<sup>6</sup>.

#### 4.5. ORGANIZAÇÃO DA BASE DE DOCUMENTOS (CORPUS).<sup>7</sup>

Segundo Bardin (2011, p. 122), “o corpus é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos.”. O conjunto dos documentos que constituíram o corpus foi definido, a partir do período de pesquisa, das espécies de

<sup>6</sup> Distribuída pela QSR International.

<sup>7</sup> Apesar da base conter diversas fontes de evidências, no âmbito desta pesquisa, se convencionou chamar o conjunto dessas fontes de base de documentos ou corpus

fontes de evidências (listadas adiante) e do tema (evolução institucional do subsistema de água e esgotos no Brasil).

Nessa linha, a constituição do corpus foi orientada, ainda, por um conjunto de regras. A regra da exaustividade implica que é obrigatório levar em consideração todos os documentos do universo pertinentes ao objeto de pesquisa. No entanto, a regra da representatividade permite a utilização de uma amostra representativa do corpus. A regra de homogeneidade implica que os documentos devem seguir critérios homogêneos de escolha. Por exemplo, as entrevistas utilizadas devem versar sobre o mesmo tema e realizadas sob as mesmas técnicas. Finalmente, a regra da pertinência afirma que os documentos devem ser relevantes para a pesquisa (BARDIN, 2011).

O corpus desta pesquisa foi composto pelas seguintes fontes de evidências: (1) emendas constitucionais, leis e decretos federais e acórdãos do Supremo Tribunal Federal publicados entre 2003 e 2020 relacionadas ao subsistema de água e esgotos em âmbito federal; (2) transcrições de entrevistas com atores relevantes do setor; e (3) notas taquigráficas ou transcrições das audiências públicas oficiais realizadas entre 2003 e 2020 na Câmara dos Deputados sobre o tema saneamento.

Segundo Yin (2003), cada fonte de evidências possui pontos fortes e fracos. O Quadro 7 destaca esses pontos para os documentos.

**Quadro 7 – Pontos Fortes e Fracos de Documentos**

<b>Fonte de Evidências</b>	<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
<b>Documentos</b> Inclui leis, decretos, medidas provisórias, emendas constitucionais de âmbito nacional, acórdãos do Supremo Tribunal Federal, transcrições e notas taquigráficas de eventos públicos, atas de audiências públicas, relatórios de consultas públicas.	<b>Estável</b> A fonte pode ser revisitada inúmeras vezes.  <b>Discreta</b> Não foi criada como resultado do estudo.  <b>Exata</b> Possui detalhes exatos do evento.  <b>Cobertura Temporal</b> Pode ser bastante ampla.	<b>Capacidade de Recuperação</b> Pode ser baixa.  <b>Seletividade</b> Pode ser tendenciosa, se a coleta não englobar todos os documentos que compõem o universo.  <b>Viés</b> Pode ser enviesada pelas crenças dos autores das manifestações que compõem o documento.  <b>Acesso</b> Pode ser negado ou restrito.

Fonte: adaptado de Yin (2003, p. 113).

No intuito de minimizar ou, ao menos, dar transparência aos pontos fracos apresentados no Quadro 7, torna-se relevante tecer as seguintes considerações. Diferentemente da Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Congresso Nacional não possuem, atualmente, um formulário que permita a fácil recuperação de todas as notas taquigráficas de suas sessões a partir de um determinado critério. Além disso, mais recentemente, o Senado Federal não tem produzido notas taquigráficas de todas as suas sessões, sendo disponibilizados apenas os vídeos (acesso). Em razão desses fatores, optou-se por incluir no corpus somente as notas taquigráficas oriundas da Câmara dos Deputados. Finalmente, as notas taquigráficas relativas às sessões que ocorreram antes de 2013 tinham a sua disponibilidade incerta, sendo muitas vezes disponibilizadas apenas as apresentações que apoiaram as manifestações dos atores (acesso). Após essa ressalva, buscou-se recuperar todos os documentos disponíveis e acessíveis que compõem o universo da pesquisa (seletividade). Por fim, a fidedignidade dos fatos narrados pelos participantes dos eventos públicos foi avaliada a partir de sua confrontação com a narrativa de outros atores e as informações constantes nos demais elementos do corpus (viés).

#### **4.6. ENTREVISTAS.**

O procedimento para elaboração da lista de entrevistados se deu da seguinte forma: (1) a Professora Suely Araújo<sup>8</sup>, especialista em questões ambientais e coorientadora desta pesquisa, propôs os dois primeiros entrevistados; (2) a partir dessas entrevistas, foram identificados outros potenciais entrevistados; e (3) outros professores e especialistas nos temas de interesse do subsistema também contribuíram para validar e aperfeiçoar a lista de entrevistados. Assim, a lista total de potenciais entrevistados contou com 39 especialistas nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que participaram direta ou indiretamente das mudanças institucionais que ocorreram durante o período de pesquisa. A partir da lista de potenciais entrevistados, foram selecionadas 12 pessoas a serem efetivamente entrevistadas. A lista final de entrevistados incluiu atores que atuaram em períodos e em posições diferentes no que tange ao subsistema de água e esgotos. Nos casos em que foram frustradas as tentativas de marcação de entrevista com

---

<sup>8</sup> Professora Suely Araújo é Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília e ex-Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8757845751582248>.

algum ator selecionado, outro ator, que atuou em contexto e posição semelhantes, foi selecionado.

As entrevistas seguiram o modelo semiestruturado e foram guiadas por protocolo. A elaboração do protocolo seguiu um procedimento iterativo de aperfeiçoamento, que incluiu reflexões do pesquisador sobre a sua efetividade após cada entrevista realizada. A elaboração do protocolo contou também com importantes sugestões dos professores Suely Araújo e Paulo Calmon<sup>9</sup>, além dos colegas do Grupo de Pesquisa em Instituições e Políticas Públicas (GIPP) e do grupo informal de pesquisa em ACF. A construção do protocolo também foi guiada pela literatura sobre a evolução institucional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e sobre ACF e mecanismos causais. A versão final foi consolidada e está disponível no Apêndice A.

O Quadro 8 apresenta a qualificação dos entrevistados.

### Quadro 8 – Qualificação dos Entrevistados

#	FUNÇÃO	CONTEXTOS
001	Consultor Legislativo – Senado Federal	1, 2 e 3
002	Consultor Legislativo – Câmara dos Deputados	1
004	Servidor Público – Poder Executivo Federal Membro – Organização Não Governamental	1, 2 e 3
006	Servidor Público – Poder Executivo Federal Presidente de Empresa de Saneamento Consultor – Iniciativa Privada	1, 2 e 3
008	Servidor Público – Poder Executivo Federal Consultor – Iniciativa Privada	3
014	Servidor Público – Poder Executivo Federal Membro – Organização Não Governamental	1 e 2
016	Consultor Legislativo – Câmara dos Deputados	1, 2 e 3
023	Servidor Público – Poder Executivo Federal	1 e 2
030	Servidor Público – Poder Executivo Federal Membro – Organização Não Governamental	1, 2 e 3
035	Servidor Público – Poder Executivo Federal	3
036	Membro – Organização Não Governamental	3
039	Servidor Público – Poder Executivo Federal	3

Fonte: elaborado pelo autor.

As entrevistas foram gravadas em áudio e transcritas por equipe profissional especializada nesse serviço. As transcrições foram revisadas pelo pesquisador, a partir do

<sup>9</sup> Professor Paulo Calmon é Doutor em Políticas Públicas pela University of Texas System e Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8889980677291596>.

confronto com os respectivos áudios, no intuito de garantir a sua fidedignidade. Em caso de incongruências as transcrições foram ajustadas, preservando-se a transcrição original.

A Quadro 9 destaca os pontos fortes e fracos das entrevistas. No intuito de minimizar ou, ao menos, dar transparência aos pontos fracos apresentados no Quadro 9, torna-se relevante tecer as seguintes considerações. As entrevistas foram realizadas com o apoio do protocolo de entrevista (viés do entrevistador). A fidedignidade e as eventuais lacunas nos fatos narrados pelos entrevistados foram avaliadas e resolvidas a partir de sua confrontação com a narrativa de outros atores e demais documentos do corpus (viés do entrevistado e imprecisão). Finalmente, as perguntas endereçadas aos entrevistados, a partir do protocolo, foram de natureza minimalista, no intuito de evitar a transmissão de eventuais posicionamentos do entrevistador sobre os temas em pauta (reflexividade).

#### Quadro 9 – Pontos Fortes e Fracos de Entrevistas.

Fonte de Evidências	Pontos Fortes	Pontos Fracos
<b>Entrevistas</b> São as transcrições.	<b>Direcionada</b> Foco nos objetivos da pesquisa.  <b>Perceptiva</b> Pode fornecer inferências causais percebidas pelos entrevistados.	<b>Viés do Entrevistador</b> Pode sofrer influência do entrevistador por meio das perguntas formuladas (entrevistador não é neutro).  <b>Viés do Entrevistado</b> Pode ser enviesada pelas crenças do entrevistado (entrevistado não é neutro).  <b>Imprecisão</b> Pode ser imprecisa em razão da memória fraca.  <b>Reflexibilidade</b> O entrevistado pode fornecer ao entrevistador o que ele quer ouvir.

Fonte: adaptado de Yin (2003, p. 113).

#### 4.7. ANÁLISE PRELIMINAR.

O primeiro contato com os documentos foi realizado por meio de uma leitura exploratória, no intuito de internalizar impressões e orientações sobre o corpus. (BARDIN, 2011).

Esta pesquisa seguiu uma abordagem analítica mista de natureza, inicialmente, exploratória e, posteriormente, fechada. Segundo Bardin (2011), o procedimento exploratório se dá a partir do uso de técnicas sistemáticas para capturar as conexões entre as diferentes variáveis. O intuito é permitir um processo dedutivo de construção de pressupostos. Esse procedimento foi utilizado na consolidação dos pressupostos desta pesquisa e na construção da primeira versão do código preliminar de análise documental. Essa etapa contou com os insumos decorrentes das primeiras entrevistas.

Por seu turno, no procedimento fechado a análise parte de um quadro teórico ou empírico pré-estabelecido e os elementos extraídos do corpus são classificados em função de categorias provenientes desse quadro. A ideia é permitir um processo indutivo de verificação de pressupostos (BARDIN, 2011).

Antes da aplicação dos procedimentos, torna-se necessária a elaboração de índices visando apoiar a interpretação dos resultados obtidos (BARDIN, 2011). No âmbito desta pesquisa, os índices foram materializados por meio do código de análise documental.

#### **4.8. CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL.**

Os documentos que compõem o corpus foram analisados via código de análise documental. Um código de análise é uma linguagem comum a todo o corpus, que permite a captura das categorias analíticas de interesse. As vantagens do uso de um código de análise são: (1) unificar a forma de seleção da informação no processamento dos documentos que compõem o corpus; (2) conferir mais transparência à pesquisa (ANDRADE, 2020).

O código de análise documental e sua aplicação devem apresentar as seguintes características: (1) exclusão mútua, onde cada fragmento não pode ser categorizado em mais de um item de um mesmo componente; (2) homogeneidade, o que significa que um único princípio de classificação deve governar a sua organização dos itens em componentes; (3) pertinência, os itens estão adaptados ao corpus e pertencem ao quadro teórico ou empírico definido; (4) objetividade e fidelidade, o que significa que diferentes documentos do corpus submetidos a um mesmo código de análise documental devem ser codificadas da mesma forma; e (5) produtividade, onde o conjunto de componentes e seus itens deve fornecer resultados úteis (BARDIN, 2011).

#### 4.9. CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL - CRENÇAS.

As duas primeiras entrevistas, de característica mais exploratória, e a literatura sobre a evolução institucional do subsistema de água e esgotos no Brasil permitiram a construção da versão preliminar do código de análise documental. Essa versão preliminar viabilizou a identificação dos sistemas de crenças do subsistema. A partir daí, foi selecionado um subgrupo de documentos distribuídos ao longo do período de pesquisa no intuito de realizar um processo iterativo de aprimoramento do código.

Após essa etapa, o código preliminar foi submetido a sete juízes. A avaliação do código foi realizada via formulário Google. Todos os juízes analisaram a relevância de cada um dos componentes do código. Além disso, quatro dos juízes também analisaram a pertinência e a correção dos itens (crenças) de cada componente, assim como puderam propor novos itens. As Figuras 21 e 22 apresentam trechos do formulário de avaliação do código submetido aos juízes para análise da relevância dos componentes e de correção dos itens, respectivamente.

**Figura 21 – Formulário de Avaliação do Código de Análise Documental de Crenças – Relevância de Componentes**

**COMPONENTE C1- TITULARIDADE sobre a Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**

Sobre a titularidade dos serviços públicos, a Constituição Federal de 1988 dispõe:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

No que tange aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, qual esfera de governo deve ser a titular?

**COMPONENTE C1 \***

Em relação ao COMPONENTE C1 descrito acima, você acha que ele é relevante para compreender a evolução institucional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário entre 2003 e 2020?

É RELEVANTE.

NÃO É RELEVANTE.

Fonte: elaborado pelo autor.

**Figura 22 – Formulário de Avaliação do Código de Análise Documental de Crenças – Correição de Itens**

**ITENS C1- TITULARIDADE sobre a Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**

No que tange aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, qual esfera de governo deve ser a titular?

**ITENS COMPONENTE C1 \***

Marque **TODOS** os itens que, na sua opinião, descrevem as crenças que atores e coalizões de defesa podem ter em relação ao COMPONENTE C1. Os itens selecionados devem englobar todas as possíveis crenças detidas pelos atores e coalizões em relação ao COMPONENTE C1. Se marcar **OUTROS**, favor descrever o item.

C1.1- Sempre municipal.

C1.2- Sempre estadual.

C1.3- Municipal, exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, onde a gestão...

C1.4- Sistema nacional de saneamento.

Outros...

**COMENTÁRIOS COMPONENTE C1**

Fique à vontade para tecer comentários e sugestões sobre o COMPONENTE C1.

Texto de resposta longa

Fonte: elaborado pelo autor.

Os juízes foram escolhidos entre especialistas e burocratas envolvidos com as políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e professores com conhecimento da temática e do ACF. Alguns dos juízes foram escolhidos entre os entrevistados. A versão definitiva foi construída a partir da análise das respostas dos juízes. O Quadro 10 apresenta a qualificação dos juízes sem identificá-los.

**Quadro 10 – Qualificação dos Juízes - Crenças**

#	FUNÇÃO	ENTREVISTADO?
001	Consultor Legislativo – Câmara dos Deputados	SIM
002	Consultor Legislativo – Câmara dos Deputados	SIM
003	Servidor Público – Poder Executivo Federal	NÃO
004	Professor – Universidade de Brasília	NÃO
005	Servidor Público – Poder Executivo Federal	SIM
006	Servidor Público – Poder Executivo Federal Membro – Organização Não Governamental	SIM
007	Consultor Legislativo – Senado Federal	SIM

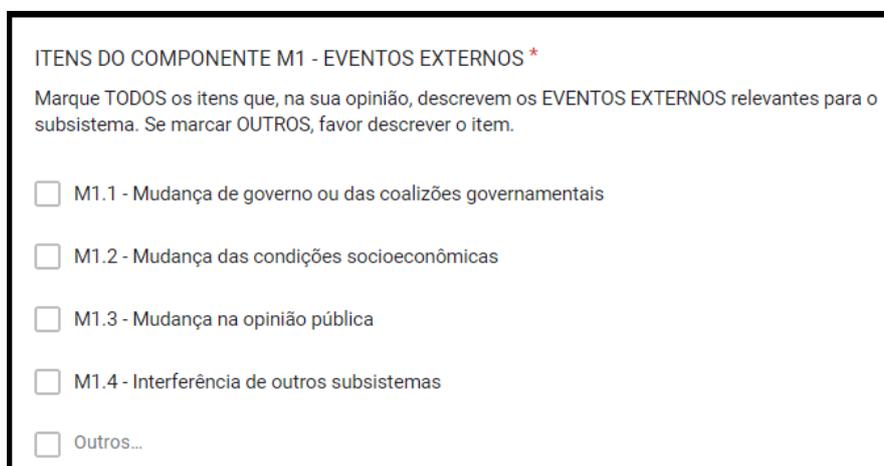
Fonte: elaborado pelo autor.

A seção de crenças do código de análise documental está organizada em componentes e itens (crenças). O Apêndice B apresenta a versão final dessa seção.

#### **4.10. CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL - MUDANÇAS.**

No intuito de apoiar a identificação dos mecanismos causais e dos demais componentes do ACF, foi construída uma segunda seção do código de análise documental. Os componentes do ACF lastreados por essa seção do código foram: os eventos externos e internos, os recursos, as estratégias e as mudanças institucionais. Ele foi elaborado a partir do referencial teórico sobre ACF e sobre mecanismos causais. Após essa etapa, essa seção do código preliminar foi submetida a cinco juízes. A avaliação do código foi realizada via formulário Google. A Figura 23 apresenta um trecho do formulário de avaliação dessa seção submetido aos juízes.

**Figura 23 – Formulário de Avaliação do Código de Análise Documental de Mudanças – Eventos Externos**



ITENS DO COMPONENTE M1 - EVENTOS EXTERNOS \*

Marque TODOS os itens que, na sua opinião, descrevem os EVENTOS EXTERNOS relevantes para o subsistema. Se marcar OUTROS, favor descrever o item.

- M1.1 - Mudança de governo ou das coalizões governamentais
- M1.2 - Mudança das condições socioeconômicas
- M1.3 - Mudança na opinião pública
- M1.4 - Interferência de outros subsistemas
- Outros...

Fonte: elaborado pelo autor.

É importante ressaltar que, neste caso, o elenco de juízes tinha características diferentes daqueles do elenco anterior. Os juízes foram selecionados entre acadêmicos e notórios conhecedores do ACF e de mecanismos causais. Todos os juízes analisaram a pertinência e a correção dos itens de cada componente, assim como puderam propor novos itens. A versão definitiva foi construída a partir da análise das respostas dos juízes.

O Quadro 11 apresenta a qualificação dos juízes sem identificá-los.

### Quadro 11 – Qualificação dos Juízes - Mudanças

#	FUNÇÃO
001	Pesquisador – Universidade de Brasília
002	Professor – Universidade de Brasília
003	Pesquisador – Centro de Cooperação Internacional – França
004	Professor – Universidade Federal de Goiás
005	Pesquisador – Universidade de Brasília

Fonte: elaborado pelo autor.

A seção do código de análise documental de mudanças está organizada em componentes e itens. O Apêndice C apresenta a versão final dessa seção.

#### 4.11. EXPLORAÇÃO DO MATERIAL.

As atividades da etapa de exploração do material são a codificação e categorização. A codificação é a transformação e agregação sistemática dos fragmentos do corpus em dados que permitam a descrição exata das características do seu conteúdo (BARDIN, 2011, p. 129). No entanto, para codificar é necessário recortar, enumerar e categorizar. Recortar é escolher as unidades de registro e contexto. A unidade de registro é aquela que confere significado ao fragmento a ser considerado como unidade de categorização. Ela pode ser de natureza semântica, como tema, acontecimento e indivíduo, ou de característica linguística, como palavra, frase e documento. Por seu turno, a unidade de contexto permite a compreensão da unidade de registro para fins de codificação. A unidade de contexto deve ser fisicamente maior que a unidade de registro. A dimensão da unidade de contexto deve ser determinada em razão do custo de leitura dos fragmentos e da sua pertinência para a compreensão da unidade de registro (BARDIN, 2011). Nesta pesquisa, as unidades de contexto e registro são o documento e o tema, respectivamente.

Um tema é uma unidade semântica complexa de comprimento variável de ordem psicológica na qual se faz uma afirmação ou alusão acerca de um assunto. Um tema pode ser materializado em uma ou várias frases, mas qualquer fragmento pode remeter a diversos temas (BARDIN, 2011, p. 131).

Enumerar é a escolher da regra de contagem das unidades de registro em determinado documento do corpus. O domínio das unidades de registro possíveis é dado pelo quadro teórico ou empírico (procedimento fechado) ou pelo próprio corpus (procedimento exploratório) (BARDIN, 2011). A regra de enumeração utilizada no âmbito desta pesquisa foi a regra de presença.

Segundo Bardin, a categorização:

*[...] é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. (BARDIN, 2011, p. 145).*

As categorias são classes que reúnem unidades de registro sob um título genérico em razão das suas características comuns. No âmbito desta pesquisa, as categorias são os itens dos códigos de análise documental e o critério de categorização é semântico (temático). A categorização possui duas etapas: (1) inventário, que tem como objetivo isolar os elementos; e (2) classificação, que pretende organizar os elementos inventariados em categorias em razão de suas características comuns. Este estudo, emprega o processo de categorização por caixa, onde as categorias são fornecidas a priori, via códigos de análise documental (BARDIN, 2011).

#### **4.12. IDENTIFICAÇÃO DAS COALIZÕES.**

No intuito de identificar as coalizões de defesa, esta pesquisa seguiu os passos propostos por Weible *et al.* (2019, p. 6): (1) delimitação do subsistema; (2) identificação dos principais atores e potenciais membros das coalizões de defesa no âmbito do subsistema; (3) identificação das crenças compartilhadas por esses atores no contexto das coalizões de defesa; e (4) investigação de características relevantes das coalizões.

#### **4.13. ATORES COLETIVOS.**

Neste estudo, optou-se por identificar atores coletivos em detrimento dos indivíduos. Esses atores coletivos foram identificados a partir das manifestações dos indivíduos a eles associados. Por exemplo, a manifestação do presidente da Assemae (indivíduo) está associada ao ator coletivo “Assemae”.

As exceções a essa regra restam na identificação de mediadores e empreendedores políticos. Nesses casos, foram identificados os atores individualmente.

Um ator coletivo relevante nesse subsistema é o “Governo Federal”. Como as crenças desse ator mudaram em razão da ascensão de diferentes grupos políticos ao poder, ele representou, na realidade, diferentes atores. Por isso, o ator genérico “Governo Federal” foi devidamente qualificado para diferenciar esses diferentes grupos políticos. Por exemplo, o ator coletivo que representa o ator genérico “Governo Federal” entre 2003 e 2010 é “Governo Federal (Lula)” ou, simplesmente, “Gov Lula”.

De fato, nem todos os indivíduos associados a um ator coletivo se manifestaram da mesma forma. Esses indivíduos podem ter se manifestado de forma a levar a uma interpretação equivocada da sua crença ou, até mesmo, apresentado variações em relação às crenças típicas do ator coletivo a eles associado. Assim, a atribuição de crença a um ator coletivo se deu em função das crenças codificadas da maioria dos indivíduos a ele associados na pesquisa.

#### **4.14. RASTREAMENTO DE PROCESSOS.**

O rastreamento de processos é um conjunto de métodos qualitativos que buscam mapear as relações de causa e efeito e a influência do tempo na conexão entre os fenômenos e seus resultados. Esses métodos analíticos consideram que a ordem dos eventos também tem consequências causais. O rastreamento de processos pretende ultrapassar a ideia de que a explicação se restringe a uma correlação entre variáveis e o faz por meio da aplicação do conceito de mecanismo causal. Em resumo, os métodos permitem ao pesquisador elaborar inferências sobre o processo causal responsável pela produção dos resultados, podendo ser utilizado tanto para gerar, quanto para ilustrar e testar teorias (FALLETI, 2016; BEACH; PEDERSEN, 2019).

Falleti (2016) propôs uma variante do método denominada de rastreamento de processos guiado por teoria (*Theory-Guided Process Tracing – TGPT*). O TGPT consolida as três funcionalidades do rastreamento de processos. Nessa variante, a teoria e a visão do pesquisador sobre como funciona o mundo social permitem desvendar a sequência de eventos relevantes que constituem o processo de interesse.

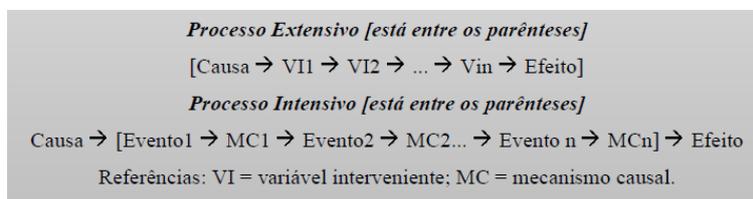
Em comparação com os demais métodos de rastreamento de processos, o TGPT leva em consideração mudanças endógenas de preferências; incorpora efeitos de

*feedback*, como a dependência de trajetória; e permite a geração de teoria ao desvendar os mecanismos causais que conectam a causa e seu efeito.

O TGPT se apresenta em duas modalidades distintas de aplicação: extensiva e intensiva. A modalidade extensiva incorpora a causa e o seu efeito, bem como as variáveis intervenientes mediadoras. Ela é aplicável a processos sociais ou políticos complexos que podem ser desmembrados nos eventos que são relevantes para conectar as variáveis intervenientes (FALLETI, 2016).

A modalidade intensiva é disparada após a causa e termina imediatamente antes do seu efeito. Ela endereça a sequência de eventos consequentes que conectam a causa e o efeito. Essa sequência de eventos compõe um processo transformativo sob a unidade de análise. Assim, o pesquisador não precisa analisar a causa, mas apenas considerá-la como o fenômeno que dispara o processo transformativo. Na mesma linha, o pesquisador também não precisa analisar o efeito, mas somente identificá-lo como o produto do processo transformativo. (FALLETI, 2016). O Quadro 12 apresenta as características de cada uma dessas modalidades.

### Quadro 12 – Modalidades do TGPT



Fonte: adaptado de Falletti (2016, p. 458).

O **Quadro 13** apresenta a comparação entre as modalidades extensiva e intensiva.

### Quadro 13 – Comparação entre as Modalidades Extensiva e Intensiva

Aspecto	Extensiva	Intensiva
Causa	A modalidade inclui a análise da causa.	A modalidade não inclui a análise da causa e o pesquisador precisa apenas considerá-la com o fenômeno que dispara o processo transformativo.
Efeito	A modalidade inclui a análise do efeito.	A modalidade não inclui a análise do efeito e o pesquisador precisa apenas considerá-lo como o produto do processo transformativo.
Etapas Intervenientes	As etapas se aproximam da noção de variáveis intervenientes e é possível registrar se estão presentes ou ausentes.	As etapas são compostas por mecanismos causais que explicam as relações de causalidade subjacentes (“como”).
Aplicação	A modalidade é geralmente utilizada para testar teorias ou hipóteses.	A modalidade é geralmente utilizada para a geração de teoria por meio de processo indutivo.

Fonte: elaborada pelo autor com base em Falleti (2016).

Esta pesquisa aplicou o TGPT, na sua modalidade intensiva, para identificar os mecanismos causais subjacentes aos processos transformativos disparados no âmbito do subsistema em análise. Os referências teóricas gerais incluem o próprio ACF e a literatura sobre mecanismos causais.

A fim de aplicar o TGPT, tornou-se necessário organizar os eventos em uma linha do tempo. O Apêndice D apresenta a linha do tempo dos eventos desta pesquisa.

Beach e Pedersen (2017) propuseram um procedimento em quatro etapas para rastrear a operação de mecanismos por meio do uso de evidências via rastreamento de processos. O primeiro passo é apresentar uma teoria sobre os atores e suas atividades no âmbito do mecanismo causal em estudo. As partes devem idealmente exibir alguma forma de continuidade produtiva, ou seja, cada uma das partes leva logicamente à próxima parte, sem falhas lógicas na cadeia que conecta uma causa a um efeito. Os atores devem ser descritos por substantivos, enquanto as atividades por verbos. É importante considerar, também, o intervalo de tempo no qual a cadeia causal se desenrola, bem como o nível de abstração na qual se espera obter evidências. O segundo passo é avaliar preliminarmente o registro empírico para obter ideias sobre possíveis evidências. O terceiro passo é operacionalizar as manifestações observáveis de cada parte do processo. Finalmente, o quarto passo é justificar por que o material empírico pode atuar como evidência e qual informação podemos obter dessa evidência.

No âmbito desta pesquisa, somente foram mapeados os mecanismos referentes a mudanças institucionais bruscas.

#### **4.15. TRATAMENTO DE RESULTADOS, INFERÊNCIA E INTERPRETAÇÃO.**

A análise de conteúdo fornece informações suplementares sobre um determinado documento. Essas informações suplementares são centradas nos polos de atração: (1) emissor; (2) receptor; (3) mensagem; e (4) canal. Neste estudo, os polos utilizados são o emissor e a mensagem. O polo emissor parte da premissa de que a mensagem exprime e representa o emissor. No que tange à mensagem, persistem dois níveis de análise: (a) o código; e (b) o significado (BARDIN, 2011). O nível de análise desta pesquisa é o significado (análise temática da mensagem).

Segundo Hosti (*apud* BARDIN, 2011, p. 166), “a intenção de qualquer investigação é produzir inferências válidas”. A análise de conteúdo é um bom instrumento para a investigação das causas (variáveis inferidas) a partir dos seus efeitos (variáveis de inferência ou indicadores).

A estratégia geral aplicada nesta pesquisa para a análise dos efeitos obtidos é a conjugação de uma abordagem descritiva e cronológica do caso, no intuito de auxiliar na identificação de conexões causais relevantes, e uma análise desses efeitos a partir do referencial teórico.

Por seu turno, a estratégia analítica específica deste estudo foi de adequação ao padrão. A adequação ao padrão parte da lógica de comparar um padrão empírico com outro de base prognóstica. Se os resultados obtidos empiricamente são equivalentes aos pressupostos do estudo, é possível fazer inferências causais.

#### **4.16. VISÃO GERAL DA PESQUISA.**

A Figura 23 apresenta o fluxo geral da pesquisa.

**Figura 23 – Fluxo Geral da Pesquisa**



Fonte: elaborado pelo autor.

O próximo capítulo apresentará os resultados da pesquisa empírica.

## **5. O SUBSISTEMA DE ÁGUA E ESGOTOS NO BRASIL.**

Este capítulo visa apresentar os resultados da pesquisa empírica por meio da caracterização do subsistema de água e esgotos no Brasil em âmbito federal e da dinâmica de evolução do seu quadro institucional.

### **5.1. ATORES COLETIVOS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.**

#### **5.1.1. Atores Coletivos.**

Os principais atores coletivos que atuaram no subsistema de água e esgotos no Brasil em âmbito federal entre 2003 e 2020, conforme identificados no contexto desta pesquisa, estão descritos abaixo em ordem alfabética.

A Associação Brasileira de Agências Reguladoras (Abar) é uma entidade de direito privado, criada sob a forma de associação civil e sem fins lucrativos. Seu objetivo é promover a mútua colaboração entre as associadas e os poderes públicos, na busca do aprimoramento da regulação e da capacidade técnica, contribuindo para o avanço e consolidação da atividade regulatória em todo Brasil. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS REGULADORAS, 2024).

A Associação Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e sem fins lucrativos. Seu objetivo é representar os interesses das operadoras privadas de saneamento no Brasil. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2024).

A Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e sem fins lucrativos. Seu objetivo é ajudar a desenvolver a infraestrutura e a indústria de base brasileira, setores fundamentais para apoiar o desenvolvimento econômico e social do país (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE, 2024).

A Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e sem fins lucrativos, que reúne no seu corpo associativo cerca de 10.000 profissionais do setor. Seu objetivo é fomentar atividades técnico-científicas, político-institucionais e de gestão que contribuam para o desenvolvimento do saneamento ambiental, visando à melhoria da saúde, do meio

ambiente e da qualidade de vida das pessoas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 2024).

A Associação Brasileira de Municípios (ABM) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e sem fins lucrativos, que tem como membros os Municípios e Associações Estaduais de Municípios constituídos em pessoa jurídica (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS, 2024).

A Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e sem fins lucrativos, composta por companhias estaduais de saneamento básico que atuam em mais de dois mil municípios brasileiros. Seu objetivo é trabalhar em prol da universalização do acesso ao saneamento básico. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO, 2024).

A Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais para Saneamento (Asfamas) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e sem fins lucrativos, que reúne as indústrias de materiais e equipamentos para hidráulica e saneamento, edificações e obras de infraestrutura (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE MATERIAIS PARA SANEAMENTO, 2024).

A Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e sem fins lucrativos. Seu objetivo é buscar o fortalecimento e o desenvolvimento da capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços municipais de saneamento responsáveis pelos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos e drenagem urbana (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO, 2024).

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) é uma associação sindical que atua na representação, defesa e coordenação dos interesses das categorias econômicas da indústria (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2024).

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e sem fins lucrativos. Seu objetivo é consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios e transformar a entidade em referência mundial na representação municipal (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2024).

A Federação Nacional dos Trabalhadores em Água, Energia e Meio Ambiente (Fenatema) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e

sem fins lucrativos. Seu objetivo é atuar na garantia dos direitos trabalhistas associado à preservação ambiental e acima de tudo ao desenvolvimento econômico lastreado pela justiça social (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ÁGUA, ENERGIA E MEIO AMBIENTE, 2024).

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e sem fins lucrativos. Representa cerca de 130 mil indústrias de diversos setores, de todos os portes e das mais diferentes cadeias produtivas, distribuídas em 131 sindicatos patronais (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2024).

A Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) é uma entidade de direito privado, criada sobre a forma de associação civil e sem fins lucrativos, composta exclusivamente por prefeitas e prefeitos em exercício dos seus mandatos. Reúne todas as capitais e os municípios com mais de 80 mil habitantes (FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS, 2024).

A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) é uma coalizão de interesse setorial criada para fazer oposição à proposta de privatização do setor de saneamento no Brasil (FRENTE NACIONAL PELO SANEAMENTO AMBIENTAL, 2024).

O Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saneamento (FNSS) é um espaço de debate e alinhamento dos secretários estaduais de saneamento visando exercer influência importante nos rumos da política do setor (FÓRUM NACIONAL DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SANEAMENTO, 2024).

A Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) é uma organização sindical que representa 202 mil trabalhadores do ramo urbanitário em atividade, além de 119 mil aposentados. Seu objetivo é atuar em defesa dos direitos dos trabalhadores dos setores de energia, saneamento, meio ambiente e gás (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS URBANITÁRIOS, 2024).

O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) é um movimento social brasileiro, surgido com o objetivo de organizar os atingidos pela construção de barragens para a defesa de seus direitos (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2024).

O Movimento de Cidadania pelas Águas (MCPA) é um movimento social formado pelos cidadãos que se preocupam com a preservação e o uso racional da água (MOVIMENTO DE CIDADANIA PELAS ÁGUAS, 2024).

O Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas) é um observatório nacional com o objetivo de ser um canal de produção e difusão de conhecimento e de atuação política direcionado ao direito à água e ao saneamento e à prestação por entidades públicas dos serviços de saneamento básico universalizados, acessíveis e de qualidade, com participação e controle social (OBSERVATÓRIO NACIONAL DOS DIREITOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO, 2024).

O Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (Sintaema) é uma organização sindical que representa trabalhadores dos setores de saneamento e meio ambiente, tanto público, quanto privado. (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM ÁGUA, ESGOTO E MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2024).

O Instituto Trata Brasil (Trata Brasil) é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2024).

Além desses atores, o Governo Federal é tratado, no âmbito desta pesquisa, como um ator coletivo único que reúne todos os órgãos e organizações do Poder Executivo Federal que atuaram regularmente no subsistema no período da pesquisa. O Governo Federal apresentou crenças e atuações diferentes ao longo do período estudado, conforme o grupo político no poder. Nesta pesquisa, cada grupo político foi representado pelo Presidente em exercício. Assim, optou-se por qualificar o ator “Governo Federal” ao longo do tempo em função desse fator. Exemplo: “Governo Federal (Lula)” ou, simplesmente, “Gov Lula”.

### **5.1.2. Mudanças Institucionais.**

O Quadro 14 lista as principais mudanças institucionais ocorridas no período de pesquisa. O Apêndice D contém a linha do tempo completa.

### Quadro 14 – Principais Mudanças Institucionais

DATA	EVENTO		
01/01/2003	<b>Posse do Presidente Lula (1º mandato)</b>		
30/12/2004	LEI	11.079	Lei das PPPs
06/04/2005	LEI	11.107	Lei dos Consórcios Públicos
01/01/2007	<b>Posse do Presidente Lula (2º mandato)</b>		
05/01/2007	<b>LEI</b>	<b>11.445</b>	<b>LEI NACIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO</b>
22/01/2007	<b>Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)</b>		
29/03/2010	<b>Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2)</b>		
21/06/2010	DECRETO	7.217	Regulamenta a Lei Nacional do Saneamento Básico
01/01/2011	<b>Posse da Presidente Dilma (1º mandato)</b>		
06/03/2013	ACÓRDÃO STF (ADIN)	1.842	Decide sobre a Titularidade dos Serviços de Saneamento em Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões
20/11/2013	DECRETO	8.141	Institui o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB
01/01/2015	<b>Posse da Presidente Dilma (2º mandato)</b>		
12/01/2015	LEI	13.089	Estatuto da MetrÓpole
12/05/2016	<b>Vice-Presidente Temer Assume Interinamente a Presidência em Razão do Afastamento da Presidente Dilma</b>		
12/05/2016	MEDIDA PROVISÓRIA	727	Cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)
31/08/2016	<b>Posse do Presidente Temer (após <i>impeachment</i> da Presidente Dilma)</b>		
15/12/2016	EMENDA CONSTITUCIONAL	95	Estabelece Teto de Gastos na Administração Pública Federal
12/07/2017	MEDIDA PROVISÓRIA	786	Cria o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP)
04/12/2017	DECRETO	9.217	Estrutura o Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP)
06/07/2018	MEDIDA PROVISÓRIA	844	Atualiza Marco Legal do Saneamento Básico
27/12/2018	MEDIDA PROVISÓRIA	868	Atualiza Marco Legal do Saneamento Básico
01/01/2019	<b>Posse do Presidente Bolsonaro</b>		
15/07/2020	<b>LEI</b>	<b>14.026</b>	<b>NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

## 5.2. O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O Supremo Tribunal Federal atuou no subsistema como uma espécie de fórum, nos moldes da Hipótese de Aprendizado 2. Ou seja, um fórum suficientemente prestigiado

para forçar a participação de profissionais de diferentes coalizões e dominado por normas profissionais, neste caso, jurídicas.

Um instrumento interessante, mas não obrigatório para tal caracterização, é o *Amicus Curiae*. O instrumento permite a participação de pessoas e organizações como colaboradores da corte, visando subsidiar o magistrado com elementos técnicos e científicos acerca da matéria objeto da controvérsia sub judice. (LULIA; DOMINGUES, 2018). Segundo Maciel (2001 *apud* LULIA; DOMINGUES, 2018, p. 2485), “é um instituto de matiz democrático, uma vez que permite que terceiros penetrem no mundo fechado e subjetivo do processo para discutir objetivamente teses jurídicas que vão afetar toda a sociedade”. E mais, “o ingresso do *amicus curiae* contribui positivamente para o aumento das alternativas interpretativas do processo de tomada de decisões [...]”. (MEDINA, 2008 *apud* LULIA; DOMINGUES, 2018, p. 2486).

A atuação do Poder Judiciário e, mais especificamente, do Supremo Tribunal Federal, se deu, especialmente, nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, 2.077-BA e 4.058-DF.

No que tange à ADIN 1.842-RJ, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionou o STF sobre a constitucionalidade da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, e da Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, ambas do Estado do Rio de Janeiro, que tratam, entre outros temas, da titularidade sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na microrregião dos Lagos, no Rio de Janeiro. Na decisão, proferida em 2013, o STF reconheceu a gestão compartilhada dos serviços nas regiões metropolitanas, microrregiões e demais conurbações urbanas.

### **5.3. ANTECEDENTES: 1960 a 2002.**

No início da década de 1960, o Brasil possuía os piores indicadores relativos à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da América Latina. Apenas 45% da população urbana era atendida com rede pública de abastecimento de água e 24% com rede pública de coleta de esgotos. Em um contexto de forte crescimento demográfico e expansão do Produto Interno Bruto (PIB), a precariedade desses serviços comprometeria os objetivos de desenvolvimento socioeconômico do país. Nesse sentido, em 1964, em pleno governo militar, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), com o objetivo implantar uma política de desenvolvimento urbano no

país. Pouco anos depois, surge o Plano Nacional de Saneamento (Planasa). O plano foi elaborado pelo BNH em 1968, de forma experimental, e efetivado em 1971. O Planasa centralizou a prestação dos serviços nos estados, via companhias estaduais de saneamento básico (CESBs). Ainda em 1968, o BNH passou a administrar o Sistema Financeiro de Saneamento (SNS), que contava com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para investimentos no setor (MENDES, 2007).

O Planasa direcionou os investimentos nas redes públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país até o final do período militar. O plano foi responsável por uma evolução considerável nos indicadores dos serviços nesse período. Em 1990, 71% e 37% dos domicílios brasileiros eram cobertos por rede públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, respectivamente (MENDES, 2007; SAIANI; TONETO JÚNIOR, 2010).

No início do atual período democrático, a extinção do BNH e do Planasa em 1986 e a transferência das atividades de saneamento para a Caixa Econômica Federal, levou o setor a um vazio institucional. O primeiro esforço no sentido de regular o setor veio por meio da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que definiu as responsabilidades dos entes federativos em relação aos serviços de saneamento. À União compete instituir as diretrizes gerais para o desenvolvimento da prestação dos serviços. Aos municípios competem legislar sobre assuntos de interesse local, incluindo saneamento. À União, aos estados e aos municípios competem, de igual maneira, o estabelecimento de programas governamentais de saneamento. No entanto, o setor ainda carecia de diretrizes nacionais para o seu desenvolvimento.

Em 1991, em pleno Governo Fernando Collor de Mello, foi criada a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que mais tarde seria uma organização relevante na implantação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em pequenos municípios.

Em 1993, para apoiar o processo de discussão sobre o planejamento do setor em nível nacional, o Governo Itamar Franco estabeleceu uma parceria com Banco Mundial via Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). O programa visava à abertura do setor à iniciativa privada, em linha com movimentos realizados em outros setores à época (BRASIL, 2015a).

Em 1995, já no âmbito do primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a Lei nº 8.987, de 1995 (Lei de Concessões) (BRASIL, 1995), regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a concessão

de serviços públicos e autorizar a sua outorga. Esse foi o primeiro passo para viabilizar a concessão dos serviços de saneamento à iniciativa privada. Durante o Governo FHC, vários projetos de lei foram propostos visando estabelecer diretrizes gerais para o setor de saneamento em âmbito nacional. O mais proeminente desses projetos foi o PL nº 4.147 (BRASIL, 2001), apresentado pelo próprio Poder Executivo, com viés privatizante.

#### **5.4. FASE 1: 2003 A 2006.**

No dia 01 de janeiro de 2003, tomou posse, como Presidente do Brasil, o sindicalista Luís Inácio Lula da Silva. Lula é a principal figura política do Partido dos Trabalhadores (PT), uma agremiação política de matiz ideológico de esquerda (MARIANI *et al.*, 2019). No mesmo dia da posse, a Medida Provisória nº 103 (BRASIL, 2003a), reestruturou os órgãos do Poder Executivo Federal e criou o Ministério das Cidades. Em abril do mesmo ano, o Decreto nº 4.665 (BRASIL, 2003b), aprovou a estrutura regimental do Ministério das Cidades e criou a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). A partir de então, administração federal passou a contar com uma estrutura organizacional específica para endereçar as políticas públicas voltadas para as cidades, entre elas, as políticas de saneamento. Essa estrutura foi liderada nesta fase pelos Ministros Olívio de Oliveira Dutra e Márcio Fortes de Almeida. Em relação ao saneamento, a liderança coube ao Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, Abelardo de Oliveira Filho. Abelardo atuou como verdadeiro empreendedor político nesta fase, exercendo uma liderança habilidosa, sempre visando à publicação de uma lei geral para o setor de saneamento. O Quadro 15 mostra evidências sobre o papel de empreendedor desempenhado pelo Secretário Abelardo.

**Quadro 15 – Empreendedores Políticos – Evidências – Fase 1 (2006 a 2006)**

EMPREENDEDORES - FASE 1 (2003 A 2006)		
#	EVIDÊNCIA	ATORES
030	Mas o <b>Abelardo</b> teve um papel forte, chegou um momento que ele trouxe para ele mesmo, como secretário, saiu da parte mais técnica e trouxe para ele. Aí ele assumiu mesmo, abriu mão de uma série de coisas que até ele achava importante, mas em função de a gente ter uma lei, porque ter uma lei era fundamental, não dava para passar mais um governo sem ter lei, porque a gente ia fazer birra por causa de uma coisa ou outra. Então teve um entendimento muito claro dos anéis, que a gente usa, vamos perder anéis, mas vamos ganhar... Para o Brasil não dá mais para ficar, ficaram, 20 anos sem ter, vai para o 21º ano. Então o Abelardo teve um papel muito forte, no final de concertação, de bater o martelo, de algumas coisas despachar direto com o presidente Lula, ele que tomou a decisão, o Lula tomou decisões sim, de falar: “olha, isso tem que ir para o nível...”	Abelardo de Oliveira Filho

Fonte: elaborado pelo autor.

No que tange ao controle social, o Governo Lula instituiu, em 2004, o Conselho das Cidades (ConCidades). O conselho era um órgão colegiado, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que reunia representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente e com caráter consultivo e deliberativo. O ConCidades tinha por finalidade formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração das políticas fundiária, de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana (BRASIL, 2004a). Por meio do Comitê Técnico de saneamento ambiental, o Conselho debateu e aprovou a proposta legislativa para o setor (BRASIL, 2004b).

Ainda em 2004, foi publicada a Lei nº 11.079 (Lei das Parcerias Público-Privadas) (BRASIL, 2004c), que definiu as regras gerais para licitar e contratar parcerias entre o poder público e o setor privado. Já em 2005, a Lei nº 11.107 (Lei dos Consórcios Públicos) (BRASIL, 2005) definiu as condições para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios se consorciassem visando desenvolver projetos de interesse comum. A lei criou o contrato de programa, que viria a ser o principal instrumento para regular as relações entre os municípios (titulares dos serviços) e as companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), as principais prestadoras dos serviços até hoje (BARROS, 2019).

Além do Secretário Abelardo, é importante citar a liderança exercida pelo Deputado Federal Júlio Luiz Baptista Lopes na Comissão Mista de Saneamento. Foi essa comissão que propôs o Projeto de Lei do Senado nº 219, de 2006 (BRASIL, 2006a), transformado no Projeto de Lei nº 7.361, de 2006 (BRASIL, 2006b), na Câmara dos Deputados, que culminaria na Lei Nacional de Saneamento Básico. Júlio atuou como um relevante mediador para a publicação da lei. O Quadro 16 mostra evidências em relação à mediação.

**Quadro 16 – Mediadores – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006)**

MEDIADORES - FASE 1 (2003 A 2006)		
#	EVIDÊNCIA	ATORES
002	O <b>Júlio Lopes</b> se revelou um excelente mediador, muito bom de política, muita abertura, o Júlio Lopes foi uma pessoa excelente de trabalhar com ele, foi muito bom. Ele desconhecia totalmente o setor quando ele pegou a relatoria. Ele era presidente da comissão de desenvolvimento urbano e quando ele pegou a relatoria ele pediu, me ligou: “Você podia vir aqui para a gente conversar, para você me colocar o pardo”, aí eu fiquei lá umas três horas explicando para ele. E queria saber dessas brigas internas.	Júlio Lopes
016	O relator do projeto, o <b>Júlio Lopes</b> . Foi o deputado Júlio Lopes que realmente colocou isso para andar. Ele é um parlamentar extremamente atuante, destemido. E ele foi atrás, ele construiu uma coisa, me lembro muito bem que ele construiu uma comissão, comissão mista especial, uma coisa que nunca tinha ouvido falar. Estava no regimento, mas nunca ninguém tinha ouvido falar em criar comissão mista especial para votar um projeto. Ele tirou isso da cartola, com os regimentalista lá, e conseguiu colocar isso para funcionar. E foi fundamental isso aí, porque quando chegou no plenário da Câmara para votar e quando chegou no plenário do Congresso, do Senado, os senadores já conheciam, os deputados também já conheciam. Então, isso facilitou demais a discussão disso, porque a comissão chegou, construiu todo o pano de fundo e colocou para votação um texto que já estava todo acordado. Isso foi fundamental para poder aprovar. E o deputado Júlio Lopes, não tenho dúvida nenhuma, de que foi o ator fundamental nisso aí.	Júlio Lopes

Fonte: elaborado pelo autor.

#### 5.4.1. Atores e Crenças.

Os atores coletivos e as suas crenças no âmbito do subsistema foram identificados a partir da codificação das entrevistas e dos demais documentos do corpus. É importante ressaltar que esta pesquisa privilegiou a identificação e a análise dos atores coletivos, em detrimento dos atores individuais. Essa opção é a mesma utilizada na grande maioria das pesquisas com ACF (ARAÚJO, 2013, p. 85).

As crenças dos atores coletivos foram derivadas das crenças dos atores individuais que os integram. Quando havia divergência entre os posicionamentos de atores individuais pertencentes ao mesmo ator coletivo, a crença associada ao ator coletivo foi aquela apresentada pela maioria dos seus integrantes. O Quadro 17 apresenta os atores coletivos relevantes para o subsistema de água e esgotos ao longo da fase 1 (2003 a 2006), bem como as suas principais crenças do núcleo de políticas públicas nesta fase.

**Quadro 17 – Atores e Crenças – Núcleo de Políticas Públicas – Fase 1 (2003 a 2006)**

	C1 - TITULARIDADE					C2 - INICIATIVA PRIVADA		C3 - DIRETRIZES REGULATÓRIAS				C4 - CONTROLE SOCIAL			
	C1.1	C1.2	C1.3	C1.4	C1.5	C2.1	C2.2	C3.1	C3.2	C3.3	C3.4	C4.1	C4.2	C4.3	C4.4
ABAR	X														
ABCON						X									X
ABDIB						X									X
ABES		X					X								
ABM	X						X					X			
AESBE		X					X								
ASFAMAS	X						X					X			
ASSEMAE	X						X					X			
CNI						X									X
CNM	X						X					X			
FENATEMA	X						X					X			
FIESP						X									X
FNP	X						X					X			
FNSA	X						X					X			
FNSS		X													
FNU	X						X					X			
Gov Bolsonaro															
Gov Dilma															
Gov Lula	X						X					X			
Gov Temer															
MAB	X						X					X			
MCPA	X						X					X			
ONDAS	X						X					X			
SINTAEMA	X						X					X			
Trata Brasil						X									

Fonte: elaborado pelo autor.

É importante ressaltar que foram encontradas poucas evidências sobre as crenças relacionadas ao componente C3 (Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias na Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário) nesta fase. Esse resultado parece indicar que o tema ainda não possuía relevância.

#### 5.4.2. Coalizões.

A partir da codificação das crenças de cada ator coletivo, em especial das crenças do núcleo de políticas públicas, foi possível agrupar os atores em coalizões no contexto de cada fase.

Nesta fase, o subsistema apresentou uma coalizão dominante e duas minoritárias, cujos respectivos atores compartilhavam crenças e coordenavam suas ações no âmbito da coalizão. Assim, foram identificadas três coalizões: “municipalistas”, “estadualistas” e “privatistas”. O Quadro 18 apresenta as coalizões de defesa desta fase, suas crenças e seus principais atores.

**Quadro 18 – Coalizões e Crenças do Núcleo de Políticas Públicas – Fase 1 (2003 a 2006)**

<b>Coalizões</b>	<b>Crenças do Núcleo de Políticas Públicas</b>	<b>Atores</b>
Municipalistas	<p><b>Titularidade</b> C1.1- Sempre municipal.</p> <p><b>Abertura à Iniciativa Privada</b> C2.2- Pouca ou nenhuma abertura à iniciativa privada na prestação dos serviços. O serviço deve ser prestado pelo poder público.</p> <p><b>Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias</b></p> <p><b>Foco do Controle Social</b> C4.1- Amplo controle social, tanto na formulação das políticas públicas, quanto na prestação dos serviços.</p>	<p>Gov Lula ABM ASFAMAS ASSEMAE CNM FENATEMA FNP FNSA FNU MAB MCPA ONDAS SINTAEMA</p>
Estadualistas	<p><b>Titularidade</b> C1.2- Sempre estadual.</p> <p><b>Abertura à Iniciativa Privada</b> C2.2- Pouca ou nenhuma abertura à iniciativa privada na prestação dos serviços. O serviço deve ser prestado pelo poder público.</p> <p><b>Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias</b></p> <p><b>Foco do Controle Social</b></p>	<p>ABES AESBE FNSS</p>
Privatistas	<p><b>Titularidade</b></p> <p><b>Abertura à Iniciativa Privada</b> C2.1- Ampla abertura da prestação dos serviços à iniciativa privada.</p> <p><b>Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias</b></p> <p><b>Foco do Controle Social</b> C4.4- Sem controle social direto.</p>	<p>ABCON ABDIB CNI FIESP</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Os “municipalistas” eram a coalização dominante nesta fase, conforme proposta de classificação apresentada por Weible *et al.* (2019). A posição de dominância no subsistema restava garantida em virtude da presença do ator “Gov Lula” (ator genérico

Governo Federal) na coalizão. O ator genérico “Governo Federal” continha recursos relevantes, tais como autoridade formal para tomar decisões, apoio da opinião pública<sup>10</sup>, acesso a informações técnicas e científicas<sup>11</sup>, capacidade de mobilização de tropa de apoio<sup>12</sup>, acesso aos recursos disponíveis no Orçamento Geral da União e na Conta Única do Tesouro Nacional e capacidade de liderança.

Os “municipalistas” mantiveram a sua atuação focada na luta pelo reconhecimento da titularidade municipal quanto aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na pouca abertura à participação da iniciativa privada na prestação desses serviços e no amplo controle social. A coalizão permaneceu estável ao longo desta fase e contou com a liderança do “Gov Lula”, da “Assemae” e da “FNSA”.

Apesar de dominar o subsistema nesta fase, os “municipalistas” tiveram que se envolver em pesadas negociações, inclusive em torno de crenças do seu núcleo de políticas públicas. Tais negociações tiveram reflexo no processo de mudança do quadro institucional. Em especial, o embate se deu com a coalizão “estadualistas” sobre o tema da titularidade. O Quadro 19 apresenta os atores da coalizão “municipalistas” e suas respectivas classificações nesta fase, de acordo com a proposta de Weible *et al.* (2019).

---

<sup>10</sup> Em especial, no primeiro ano de governo.

<sup>11</sup> Essas informações podem ser obtidas nos órgãos da administração direta ou nas entidades da administração indireta, em especial nos Institutos Científicos e Tecnológicos (ICTs).

<sup>12</sup> Em especial, é capaz de mobilizar apoio daqueles que elegeram o grupo político no poder. Além disso, o “Governo Federal” tem a sua disposição instrumentos de propaganda estatal capaz de organizar e ampliar esse apoio.

**Quadro 19 – “Municipalistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 1 (2003 a 2006)**

<b>“MUNICIPALISTAS” Fase 1 2003-2006</b>	
<b>Atores</b>	<b>Classificação</b>
ABM	Auxiliar
ASFAMAS	Auxiliar
<b>ASSEMAE</b>	<b>Principal</b>
CNM	Auxiliar
FENATEMA	Auxiliar
FNP	Auxiliar
<b>FNSA</b>	<b>Principal</b>
FNU	Auxiliar
<b>Gov Lula</b>	<b>Principal</b>
MAB	Auxiliar
MCPA	Auxiliar
ONDAS	Auxiliar
SINTAEMA	Auxiliar

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 20 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre a coalizão “municipalistas” e suas crenças.

**Quadro 20 – “Municipalistas” – Núcleo de Políticas Públicas – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006)**

<b>"MUNICIPALISTAS" - FASE 1 (2003 A 2006)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
001	A <b>ASSEMAE</b> sempre foi basicamente uma coisa meio de esquerda mesmo, independente, em todos os aspectos. Então, não só nisso, ela é <b>municipalista</b> e ela também é <b>estatista</b> , digamos, <b>contra qualquer privatização</b> , etc.	ASSEMAE	C1.1 C2.2
001	Então, ainda é muito forte na <b>ASSEMAE</b> , acho que de certa maneira na <b>Confederação Nacional dos Municípios</b> , a ideia de que o <b>município é que é o titular</b> , quem domina é o município. Todo o resto, depois a gente vê. Mas a base de tudo é que o município domina tudo.	ASSEMAE CNM	C1.1
002	O projeto de lei que o governo enviou ao congresso, ele tinha um toque ideológico voltado para <b>municipalização</b> , ele tinha despertado uma reação muito forte dos estados, que ameaçava as suas empresas estaduais de saneamento.	Gov Lula	C1.1

002	Os grandes grupos eram os municipalistas, reunidos em torno de <b>ASSEMAE</b> .	ASSEMAE	
002	O principal embate na discussão da Lei [nº 11.445], foi entre, eu chamaria, <b>municipalistas</b> e o pessoal das empresas estaduais de saneamento, entre duas associações, AESBE [...] e a <b>ASSEMAE</b> . Esses dois grupos que polarizaram muito as discussões.	ASSEMAE	C1.1
002	Nesse projeto [de lei que deu origem à Lei nº 11.445, de autoria do <b>Gov Lula</b> ] ele previa uma participação, um <b>controle social</b> muito grande, muito forte, talvez excessivo. Ficaria muito complexo, por exemplo, você fazer um reajuste de tarifa, uma coisa assim, teria que passar por uma série de crivos, de conselhos, então tinha esse viés.	Gov Lula	C4.1
004	E nesse período aconteceu um fato importante, em 1997 durante o Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, realizado em Foz do Iguaçu, nós criamos a <b>Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental [FNSA]</b> , que envolvia 17 entidades da sociedade civil, entre sindicato, entre as federações na época, federações de sindicatos de trabalhadores de saneamento, a <b>ASSEMAE</b> e a <b>ABES</b> , o Instituto de Defesa do Consumidor, os movimentos populares, a CONAN, os movimentos pela moradia, os resquícios do movimento pela reforma sanitária.	FNSA	
004	[...] a <b>ASSEMAE</b> entendia que a <b>titularidade é municipal</b> em qualquer situação.	ASSEMAE	C1.1
004	[...] qual é a nova definição de gestão, quem é o gestor? É o <b>município, que é o titular</b> . Dentro da gestão você tem o planejamento, que é indelegável, você tem a regulação e a fiscalização, que podem ser delegadas, a prestação dos serviços que pode ser delegada e o <b>controle social</b> , que é indelegável. Então nós [ <b>Gov Lula</b> ] demos uma nova visão do significado de gestão, que inclui o planejamento, a regulação, a fiscalização, a prestação dos serviços, todos submetidos ao controle social.	Gov Lula	C1.1 C4.1
004	[...] na época a gente [ <b>Gov Lula</b> ] tinha criado um grupo de trabalho dentro da secretaria para discutir essa questão da regulação e o governo federal, por meio da secretaria, daria as <b>diretrizes gerais</b> para esse tema. Agora, a competência seria ou dos municípios, ou que eles poderiam delegar para as agências estaduais ou intermunicipais, ou consorciais, como existe hoje.	Gov Lula	<b>C3.1</b>
004	o planejamento, o <b>controle social</b> e essas coisas todas são <b>titularidade do município</b> , então a lei não poderia dizer: "município, faça isso", porque é a competência dele. [...] Ou seja, a gente [ <b>Gov Lula</b> ] deu todas as condições na época para que isso fosse implantado. Agora, para fazer isso a responsabilidade era dos municípios e dos estados [...].	Gov Lula	C1.1 C4.1

014	[...] a nossa luta [da <b>ASSEMAE</b> ] era de criar o planejamento do serviço de saneamento, a busca da <b>regulação</b> do setor também era uma bandeira que a gente defendia, a defesa da <b>titularidade do município</b> , a <b>alocação de recursos para poder investir</b> , garantir a universalização dos serviços, de água e esgoto, as nossas bandeiras eram todas essas aí, e muitas dessas coisas foram implementadas no primeiro <b>Governo do Presidente Lula</b> até quando nós ficamos lá.	ASSEMAE Gov Lula	C1.1
014	[...] mas nós [ <b>ASSEMAE</b> ] atuamos um pouco na linha da defesa do <b>controle social</b> [...]	ASSEMAE	C4.1
014	Bom, eu acho que assim, o <b>controle social</b> ele está colocado na lei, por exemplo, mas só dentro do que você assim, ele não amarra para que o prestador, o titular faça porque como a gente [ <b>ASSEMAE</b> ] sabe, como a <b>titularidade é municipal</b> , você não pode obrigar a que o município faça.	ASSEMAE	C1.1 C4.1
014	[...] a nossa [ <b>ASSEMAE</b> ] luta ela era bem distinta, na verdade a nossa luta era para manutenção, como eu te falei, do espaço do <b>controle social</b> , da defesa do <b>saneamento público</b> , do saneamento <b>municipal</b> , e aí nós estávamos sempre fazendo parte com a <b>Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental</b> que tinha também atuação muito forte, eu esqueci de dizer, mas é importante, do sindicato dos trabalhadores do setor de saneamento, que é a <b>FNU</b> , que é Federação Nacional dos Urbanitários.	ASSEMAE FNSA FNU	C1.1 C2.2 C4.1
016	A gente tinha a <b>ASSEMAE</b> que defendia os municípios, por ser uma associação dos municípios, o governo federal encampava também essa questão da <b>municipalidade</b> do saneamento.	ASSEMAE	C1.1
016	O governo federal [ <b>Gov Lula</b> ] fazia questão de deixar isso muito claro, que queria que fosse inserido no marco essa questão do <b>controle social</b> , com a criação de inclusive conselhos do setor de saneamento. Os processos que foram desenhados dentro do marco regulatório preveem também a participação social e a defesa das pessoas também com baixa renda, proibição de corte de fornecimento de água, essas coisas todas.	Gov Lula	C4.1
023	A nossa pegada [, do <b>Gov Lula</b> ] era <b>municipalista</b> . Agora, o que não quer dizer que a gente não reconheça que as companhias estaduais tenham um papel a desempenhar - e que desempenhavam, a gente não podia negar a realidade.	Gov Lula	C1.1

023	O <b>controle social</b> sempre foi uma questão muito polêmica. Por exemplo, o pessoal não aceita isso de jeito nenhum. Os setores mais liberais, as companhias, e mesmo boa parte dos nossos municípios não gostam muito desse controle social, as autoridades municipais. E a forma como esse controle social vem sendo exercido no Brasil não anima muito - acaba sendo uma instância de um custo de transação enorme, e um benefício medido em milímetros. Então, é contraproducente - aumenta muito o custo de transação, mas não agrega ao produto, como a gente poderia falar. Então, o controle social era uma máxima do governo do PT [ <b>Gov Lula</b> ]; estava colocado de maneira absolutamente clara no projeto de lei original. Era, inclusive, para ser... [Conselho das Cidades] não era só consultivo, era deliberativo. Mas, ao longo da tramitação do Congresso, isso foi sendo esmaecido, e em boa medida, com apoio do próprio governo.	Gov Lula	C4.1
030	[...] mas naquele momento para nós [ <b>Gov Lula</b> ], a <b>titularidade era toda municipal</b> , não importa onde.	Gov Lula	C1.1
030	O Conselho das Cidades [ <b>Gov Lula</b> ], começando a funcionar, já funcionando no primeiro, no começo ainda com Olívio, fazendo a primeira Conferência Nacional das Cidades. Então essa <b>pressão positiva, no meu entendimento, da sociedade, do Conselho, ele positivamente fez andar</b> . Tanto é que o próprio PL, antes de ir para o congresso, ela passou pelo Conselho.	Gov Lula	C4.1

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 21 apresenta os principais aspectos instrumentais compartilhados pela coalizão “municipalistas”.

**Quadro 21 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 1 (2003 a 2006)****Contrato de Programa**

S1.1- O contrato de programa é um elemento que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.

**Prestação Regionalizada**

S3.1- A prestação regionalizada é um modelo que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.

**Abrangência da Prestação Regionalizada**

S4.1- A prestação regionalizada pode abranger municípios não necessariamente limítrofes.

**Formação dos Blocos**

S5.1- Voluntária, por decisão dos titulares.

**Decisão sobre a Desestatização**

S6.1- A decisão deve ser sempre voluntária pelos titulares dos serviços ou controladores das empresas públicas.

**Interesse e Disponibilidade de Recursos Privados ou Estrangeiros para Investimentos**

S7.2- Não há interesse ou disponibilidade de recursos expressivos para investimentos privados ou estrangeiros na prestação dos serviços no Brasil.

**Principal Instrumento Financeiro de Universalização**

S9.2- Fundo nacional de universalização.

**Principal Fonte de Financiamento dos Serviços**

S10.1- Pública.

**Principal Fonte Pública de Financiamento dos Serviços**

S11.1- Orçamento público, exceto FGTS.

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 22 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre os aspectos instrumentais dos “municipalistas” nesta fase.

**Quadro 22 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006)**

<b>"MUNICIPALISTAS" - FASE 1 (2003 A 2006)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
001	Isso, <b>contrato de programa</b> , ele foi criado em 2005 [pelo <b>Gov Lula</b> ], não em 2007, na lei dos Consórcios, mas ele foi telegrafado para o saneamento.	Gov Lula	S1.1
002	Nós [ <b>Gov Lula</b> ] criamos, na época, está na Lei nº 11.445, a figura da <b>prestação regionalizada dos serviços</b> . A prestação regionalizada permite que uma empresa de saneamento ou um consórcio municípios, ou uma empresa privada concessionária, ela reúna um grupo de municípios e faça o saneamento naquele grupo com tarifa única, com uma série de padrões unificados, não para um município só, mas para um grupo de municípios.	Gov Lula	S3.1
030	No PL tinha algumas coisas interessantes, que não vingaram, como o <b>fundo de saneamento</b> , que caiu, o <b>controle social</b> ficou, mas reduzido, tinha sido pensado em além do fundo, o conselho gestor, fazer um pouco do SUS, como a ideia de um sistema onde você teria um sistema mesmo, com a União, os Estados e os Municípios dentro de um sistema aonde essa gestão dos recursos pelo fundo fosse organizada daquela forma com os conselhos, isso não passou, isso caiu.	Gov Lula	S9.2
023	De certa maneira, a estabilização da figura do <b>contrato de programa</b> para saneamento - mais especificamente a regulamentação do uso. Porque a figura do contrato de programa foi constituída a partir do veio a ser a lei 11.107, que é a lei de consórcios públicos, que tinha acabado de passar.[...] É a mesma lógica de... na verdade, a grande ideia que tinha era a ideia do contrato de programa para estatualizar a prestação de serviço e regularizar a prestação pública de saneamento no país. Porque, naquela época, o que existia era uma precariedade institucional enorme, porque estavam as companhias de saneamento prestando serviço em mais de três mil municípios, e na quase totalidade, ao arrepio da lei, porque quase todos os contratos do antigo Planasa estavam vencidos.	Gov Lula	S1.1
023	Agora, o que não quer dizer que a gente não reconheça que as companhias estaduais tenham um papel a desempenhar - e que desempenhavam, a gente não podia negar a realidade. Essa estratégia de reforçar o <b>contrato de programa</b> era uma estratégia muito mais municipalista do que estadualista, porque ela permitia que o município voltasse a ter governabilidade sobre o processo, que ele tinha perdido ou estava exercendo de uma maneira completamente anárquica que não favorecia o desenvolvimento dos serviços.	Gov Lula	S1.1

014	[...] a nossa luta era de criar o planejamento do serviço de saneamento, a busca da regulação do setor também era uma bandeira que a gente defendia, a defesa da titularidade do município, a <b>alocação de recursos para poder investir</b> , garantir a universalização dos serviços, de água e esgoto, as nossas bandeiras eram todas essas aí, e muitas dessas coisas foram implementadas no primeiro governo do presidente Lula até quando nós ficamos lá.	Gov Lula	S10.1
-----	--	----------	-------

Fonte: elaborado pelo autor.

Já os “estadualistas” tinham a sua atuação voltada para o reconhecimento da titularidade estadual quanto aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e na pouca abertura à participação da iniciativa privada na prestação dos serviços. A coalizão permaneceu estável ao longo desta fase e contou com a liderança da “Aesbe”. A coalizão travou forte embate com a coalizão “municipalistas” em torno do tema titularidade. O Quadro 23 apresenta os atores da coalizão “estadualistas” e suas respectivas classificações nesta fase.

**Quadro 23 – “Estadualistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 1 (2003 a 2006)**

<b>"ESTADUALISTAS" Fase 1 2003-2006</b>	
<b>Atores</b>	<b>Classificação</b>
ABES	Auxiliar
<b>AESBE</b>	<b>Principal</b>
FNSS	Auxiliar

Fonte: elaborado pelo autor.

É relevante perceber que, na primeira fase, a coalizão “estadualistas” chegou a contar com a participação da “Abes” como um dos seus integrantes. No entanto, nas fases posteriores, essa associação acabou assumindo um papel de membro isolado no âmbito do subsistema. O Quadro 24 mostra evidências da coordenação de ação entre “Abes” e “Aesbe” no âmbito da coalizão.

**Quadro 24 – “Estadualistas” – Coordenação de Ação entre ABES e AESBE – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006).**

COORDENAÇÃO DE AÇÃO - FASE 1 (2003 A 2006)		
#	EVIDÊNCIA	ATORES
014	[...] a <b>ABES</b> ela se confundia com as empresas estaduais, a presidência da ABES nesse período todo a ABES sempre era presidida por um funcionário da SABESP, da Copasa, das companhias estaduais. Então tinha uma influência muito grande das companhias estaduais na ABES, então a ABES funcionava na maioria das vezes em favor da <b>AESBE</b> [...]	ABES AESBE

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 25 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre a coalizão “estadualistas” e suas crenças.

**Quadro 25 – “Estadualistas” – Núcleo de Políticas Públicas – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006)**

"ESTADUALISTAS" - FASE 1 (2003 A 2006)			
#	EVIDÊNCIA	ATORES	CRENÇAS
001	A engenharia sanitária [ <b>ABES</b> ] sempre foi bem <b>estatista</b> também.	ABES	C2.2
002	O principal embate na discussão da Lei [no 11.445], foi entre, eu chamaria, <b>municipalistas</b> e o pessoal das empresas estaduais de saneamento, entre duas associações, <b>AESBE</b> [...] e a ASSEMAE. Esses dois grupos que polarizaram muito as discussões.	AESBE	C1.2
004	A questão da <b>AESBE</b> e do fórum envolvia também a questão da <b>titularidade</b> , muito embora também o setor privado tivesse a preferência que fosse do <b>estado</b> , porque ele negociava com o estado e resolveria o problema dele, não teria que negociar com os municípios.	AESBE	C1.2
004	[...] elas [a <b>AESBE</b> e a <b>FNSS</b> ] queriam que a <b>titularidade fosse do estado</b> e obviamente que não se sustentaria, porque historicamente todas as constituições colocavam o município como titular dos serviços. Então colocamos esses dois pontos, houve consenso de várias entidades, quando chegou na <b>AESBE</b> não houve consenso, então para que a gente não passasse mais não sei quantos anos sem lei, a gente terminou entrando num consenso [...]	AESBE	C1.2
016	E, por outro lado, você tinha as empresas estaduais reunidas em uma associação também, que era a <b>AESBE</b> , não é? Que defendia os interesses das empresas estaduais.	AESBE	C1.2

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 26 apresenta os aspectos instrumentais compartilhados pela coalizão “estadualistas” nesta fase.

### **Quadro 26 – “Estadualistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 1 (2003 a 2006)**

<p><b>Contrato de Programa</b> S1.1- O contrato de programa é um elemento que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Transição Público-Privada</b> S2.3- Longa, por meio da possibilidade de renovação dos contratos de programa vigentes.</p> <p><b>Prestação Regionalizada</b> S3.1- A prestação regionalizada é um modelo que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Abrangência da Prestação Regionalizada</b> S4.1- A prestação regionalizada pode abranger municípios não necessariamente limítrofes.</p> <p><b>Formação dos Blocos</b> S5.2- Voluntária, por decisão dos titulares, exceto em região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, situação em que o bloco é formado de forma mandatória pelos estados.</p> <p><b>Decisão sobre a Desestatização</b> S6.1- A decisão deve ser sempre voluntária pelos titulares dos serviços ou controladores das empresas públicas.</p> <p><b>Interesse e Disponibilidade de Recursos Privados ou Estrangeiros para Investimentos</b> S7.2- Não há interesse ou disponibilidade de recursos expressivos para investimentos privados ou estrangeiros na prestação dos serviços no Brasil.</p> <p><b>Principal Instrumento Financeiro de Universalização</b> S9.3- Subsídio cruzado.</p> <p><b>Principal Fonte de Financiamento dos Serviços</b> S10.1- Pública.</p> <p><b>Principal Fonte Pública de Financiamento dos Serviços</b> S11.3- Bancos públicos.</p>
---

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 27 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre os aspectos instrumentais dos “estadualistas” nesta fase.

**Quadro 27 – “Estadualistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006)**

<b>"ESTADUALISTAS" - FASE 1 (2003 A 2006)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
001	Vamos dizer, a iniciativa privada entrando pela privatização é diferente da iniciativa privada que entra pela concorrência. Então, pode haver um choque entre essas duas vertentes de investimento, que, para o cara que vai comprar a estatal, e principalmente o próprio Estado, que é o dono da estatal que vai privatizar, para ele, quanto maior o monopólio que ele conseguir ganhar para vender esse monopólio, melhor. Então, hoje em dia existe um esforço muito grande dos governadores de garantir esse monopólio, <b>prorrogar esse monopólio</b> , entendeu?	AESBE FNSS	S1.1 S2.3
001	Então, hoje em dia os governadores estão nesse esforço de proteger o máximo possível as empresas estaduais para eventualmente privatizar. Coisa que entra em choque com quem quer abrir o mercado, porque aí vai <b>prorrogar o monopólio por um tempo maior</b> . Então, hoje em dia tem essa questão, os governadores entraram um pouco nessa linha, eu diria, com um certo apoio do governo federal, porque o governo federal também vê como uma maneira de resolver um problema fiscal.	AESBE FNSS	S1.1 S2.3
023	A <b>AESBE</b> e a <b>ABES</b> , elas defendem as companhias, defendem a <b>manutenção do contrato de programa</b> , mas terminaram aceitando aquela chamada transição que permite uma única vez e tal desde que cumpra as metas, metas essas incumpríveis, 99% de água, 90% de esgoto em pouco tempo é impossível cumprir.	AESBE ABES	S1.1 S2.3

Fonte: elaborado pelo autor.

Finalmente, os “privatistas” defendiam, já nesta fase, uma ampla abertura à participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e a ausência de controle social direto. No entanto, seus recursos, nesta fase, ainda eram escassos se comparados aos das demais coalizões do subsistema. O principal tema de embate entre os “privatistas” e as demais coalizões girava em torno da abertura à participação da iniciativa privada na prestação dos serviços. A coalizão permaneceu estável ao longo desta fase e contou com a liderança da ABCON. O Quadro 28 mostra evidências em relação ao embate dos “privatistas” e “municipalistas” em torno do tema da participação da iniciativa privada no setor.

**Quadro 28 – “Privatistas” x “Municipalistas – Competição – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006)**

<b>COMPETIÇÃO - FASE 1 (2003 A 2006)</b>		
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>
014	[...] e também nos [ASSEMAE] contrapúnhamos muito forte contra a visão da <b>ABCON</b> , que era Associação Brasileira das Concessionárias de Água e Esgoto, então era uma disputa muito forte [...]	ABCON ASSEMAE

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 29 apresenta os atores da coalizão “privatistas” e suas respectivas classificações nesta fase.

**Quadro 29 – “Privatistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 1 (2003 a 2006)**

<b>"PRIVATISTAS"</b> <b>Fase 1</b> <b>2003-2006</b>	
<b>Atores</b>	<b>Classificação</b>
<b>ABCON</b>	<b>Principal</b>
ABDIB	Auxiliar
CNI	Auxiliar
FIESP	Auxiliar

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 30 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre a coalizão “privatistas” e suas crenças do núcleo de políticas públicas.

**Quadro 30 – “Privatistas” – Núcleo de Políticas Públicas – Evidências – Fase 1  
(2003 a 2006)**

<b>"PRIVATISTAS" - FASE 1 (2003 A 2006)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
001	Eles [, a iniciativa privada,] já tinham concessões em Limeira, em várias cidades. Era Associação das Concessionárias Privadas de Serviço de Saneamento [ <b>ABCON</b> ]. Essa associação também participou bastante, mas eu acho que ela não foi agressiva.	ABCON	C2.1
004	Agora, quem eram os nossos [do Gov Lula] principais opositores na época? A <b>ABCON</b> , a <b>ABDIB</b> e a <b>AESBE</b> , e um pouco <b>ABES</b> .	ABCON ABDIB	C2.1
014	[...] A <b>ABDIB</b> fazia um papel importante da defesa, do saneamento do <b>setor privado</b> , mas também de fortalecimento das companhias estaduais.	ABDIB	C2.1
014	A <b>ABCON</b> é que tinha uma atuação [...] sempre na atuação para o fortalecimento do setor <b>privado</b> .	ABCON	C2.1
016	E o pessoal da iniciativa privada acabaram não tendo muito espaço, tanto é que não se conseguiu construir muita coisa com relação à <b>privatização</b> do saneamento depois do Marco [regulatório do saneamento].	COALISÃO	C2.1

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 31 apresenta os aspectos instrumentais compartilhados pela coalizão “privatistas”.

**Quadro 31 – “Privatistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 1 (2003 a 2006)**

<p><b>Contrato de Programa</b> S1.2- O contrato de programa é um elemento que dificulta a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Transição Público-Privada</b> S2.1- Curta, por meio da interrupção dos contratos de programa vigentes.</p> <p><b>Prestação Regionalizada</b> S3.1- A prestação regionalizada é um modelo que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Abrangência da Prestação Regionalizada</b> S4.1- A prestação regionalizada pode abranger municípios não necessariamente limítrofes.</p> <p><b>Formação dos Blocos</b> S5.3- Mandatória, por decisão dos estados, via unidade regional de saneamento básico ou em região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana.</p> <p><b>Decisão sobre a Desestatização</b> S6.2- A decisão deve ser estimulada pela União via estabelecimento de metas parciais compulsórias de universalização.</p> <p><b>Interesse e Disponibilidade de Recursos Privados ou Estrangeiros para Investimentos</b> S7.1- Há interesse e disponibilidade de recursos expressivos para investimentos privados ou estrangeiros na prestação dos serviços no Brasil.</p> <p><b>Principal Instrumento Financeiro de Universalização</b> S9.3- Subsídio cruzado.</p> <p><b>Principal Fonte de Financiamento dos Serviços</b> S10.2- Privada.</p>
---

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 32 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre os aspectos instrumentais dos “privatistas” nesta fase.

**Quadro 32 – “Privatistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006)**

<b>"PRIVATISTAS" - FASE 1 (2003 A 2006)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
A03	No Brasil, dos cerca de 5.600 Municípios, 57 têm os seus serviços geridos pela iniciativa privada, em forma de concessão parcial ou concessão plena. A população atendida é de aproximadamente 6 milhões e 200 mil habitantes. Os investimentos comprometidos são de 3 bilhões e 200, durante o regime dos seus contratos de concessão, dos quais foram utilizados, nos últimos 6 anos, 800 milhões de reais e comprometidos, para os próximos 4 anos, outros 620 milhões de reais. Além disso, existe a parceria estratégica da SANEPAR (39% das ações pertencem à iniciativa privada) e da SANEATINS (49% das ações pertencem à iniciativa privada), com investimentos previstos para os próximos anos de 1 bilhão e 600 mil reais.	ABCON	S7.1

Fonte: elaborado pelo autor.

#### **5.4.3. Mudanças Institucionais.**

A posse do Presidente Lula em 01 de janeiro de 2003, trouxe uma oportunidade para os “municipalistas”. Inclusive, muitos daqueles que preencheram os cargos comissionados no Governo Federal eram oriundos dos movimentos sociais que apoiavam o Presidente. No próprio setor de saneamento, a recém-criada Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), parte integrante do novíssimo Ministério das Cidades, estava nas mãos de pessoas oriundas das organizações não-governamentais ligadas ao saneamento. Era de se esperar que antigos anseios dos movimentos sociais fossem, finalmente, contemplados em uma proposta legislativa para o setor encaminhada pelo Poder Executivo. Mas, para surpresa de muitos, o Projeto de Lei nº 4.147, de 2001, proposto pelo Governo Fernando Henrique, de características bastante privatizantes, demorou para ser retirado do Congresso Nacional pelo Governo Lula. Enquanto discutia com o Congresso Nacional possíveis alternativas visando tornar palatável a proposta de FHC para o setor, o Secretário Abelardo e sua equipe trabalhavam em uma nova proposta legislativa. Em paralelo, o governo lançava a Conferência das Cidades e incentivava as municipalidades a realizarem as versões locais do evento. A ideia era validar o novo projeto de lei com a sociedade antes de encaminhá-la ao Congresso Nacional.

Enquanto discutia a nova lei do saneamento, o Governo Lula sancionou duas leis importantes para o subsistema, mas que, nesse âmbito, se configuram como mudanças

institucionais graduais. A primeira delas se materializou por meio da Lei 11.079, de 2004 (Lei das PPPs), que instituiu uma nova modalidade de contratação no âmbito da Administração Pública, a parceria público-privada (PPP). A PPP é um contrato administrativo celebrado entre o poder público e a iniciativa privada visando, entre outros, à concessão de serviços públicos ou de obras públicas que incluam a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado em adição à tarifa cobrada dos usuários. A PPP representa um instrumento importante para a contratação de projetos de infraestrutura ou prestação de serviços de grande porte junto à iniciativa privada nos quais os investimentos necessários para a sua viabilização não conseguem ser cobertos pelas receitas tarifárias. O instrumento da PPP se mostrou bastante relevante para a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. As PPPs representaram 19% dos investimentos em saneamento realizados por operadores privados em 2021, segundo dados da ABCON (BRASIL 61, 2024). A Lei das PPPs significou uma mudança institucional gradual em camada, pois estabeleceu novas regras sem a remoção de regras anteriores (Lei nº 8.987, de 1995, vulgo Lei das Concessões).

A segunda mudança institucional gradual relevante no subsistema se deu por meio da Lei 11.107, de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos). Essa lei criou a possibilidade de formalização de consórcio entre entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum. Adicionalmente, a lei criou o contrato de programa, instrumento que permite a contratação direta (sem licitação) de órgão ou entidade de um dos entes consorciados visando à prestação de serviços. Como descrito anteriormente nesta Tese, o contrato de programa viabilizou a contratação direta das CESBs pelos municípios visando à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso permitiu a regularização de várias situações fáticas, bem como a realização de novos arranjos. A Lei dos Consórcios Públicos também significou uma mudança institucional gradual em camada, pois estabeleceu novas regras sem a remoção de regras anteriores (legislação que trata das associações civis).

Tanto a Lei das PPPs, quanto a Lei dos Consórcios, representaram mudanças institucionais graduais derivadas de uma nova configuração ambiental que privilegiava a formalização das relações entre municípios e CESBs no que tange à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

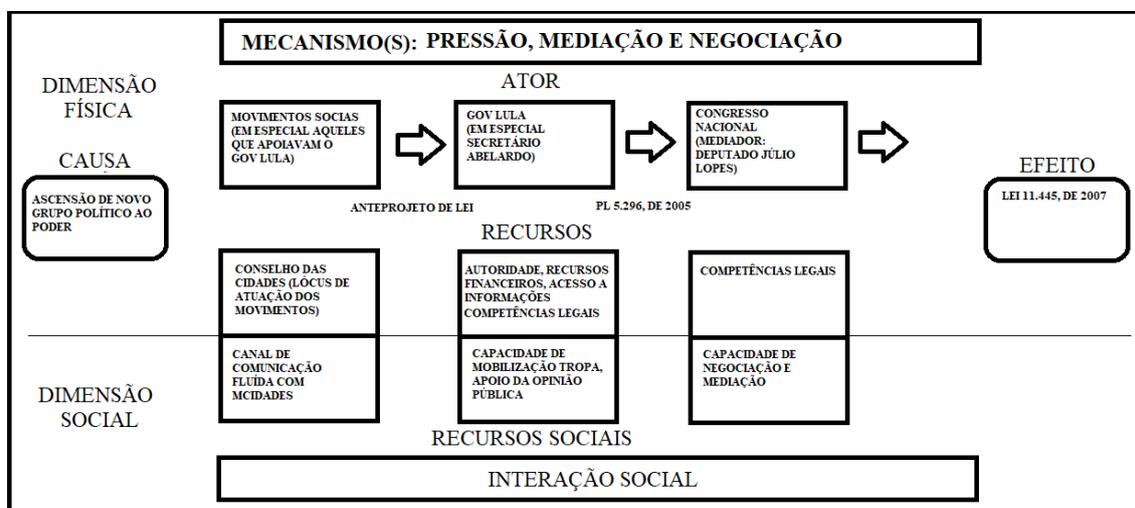
Finalmente, em 16 de maio de 2005, quase dois anos e meio da posse do Presidente Lula, o Poder Executivo encaminha o Projeto de Lei nº 5.296, de 2005 (BRASIL, 2005b). A proposta inicial do governo era bastante ousada para a configuração do Congresso

Nacional à época. Então, depois de muita negociação, diversos ajustes e apenas após a posse do Presidente Lula em seu segundo mandato, a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, foi finalmente sancionada. Dentre os itens que restaram ausentes no novo marco legal do saneamento, está a questão da titularidade municipal. A antiga bandeira dos “municipalistas” era forte demais para o subsistema à época. A solução alternativa foi não falar nada sobre a titularidade na lei, mantendo a questão sujeita à interpretação da aplicação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos mandamentos constitucionais sobre interesse local. É bom lembrar que essa interpretação se mostrou dúbia ao longo do tempo.

Analisando a publicação do novo marco legal do saneamento a partir do modelo analítico proposto no âmbito desta pesquisa, pode se dizer que houve uma conjuntura crítica materializada pela posse do Presidente Lula em 2003. Essa conjuntura, capaz de gerar dependência de trajetória, culminou, quatro anos depois, na publicação da Lei 11.445, de 2007. Para ratificar esse entendimento, é preciso lembrar que a proposta que estava na mesa até a posse do Presidente Lula, em seu primeiro mandato, caminhava no sentido oposto aos mandamentos da nova lei. Essa proposta aplicava ao setor de saneamento a mesma receita privatizante adotada pelo Governo Fernando Henrique para os setores de telecomunicações e energia elétrica. Assim, é razoável pensar que houve uma inflexão decorrente de um momento em que as regras do jogo ficam silente e possibilitam mudanças mais bruscas no quadro institucional. Ou seja, essa conjuntura crítica, posse do Presidente Lula, modificou as distribuições do poder político no país, aumentou as disputas entre ideias concorrentes sobre o quadro institucional do setor de saneamento, em especial do subsistema de água e esgotos, e determinou uma dependência de trajetória das respectivas políticas públicas e da evolução de seu quadro institucional.

Sendo assim, é possível supor que a mudança brusca do quadro institucional do subsistema, materializada pela publicação da Lei nº 11.445, de 2007, tenha sido fruto da alteração da coalizão dominante do subsistema resultante da ascensão de um partido de esquerda ao poder. Esse fato pode ser encarado, no âmbito do ACF, como um fator externo relevante. No que tange à literatura sobre mecanismos causais, uma importante mudança de contexto. Esse novo contexto, permitiu que a ativação dos mecanismos de pressão, negociação e mediação decorrente da ascensão de um novo grupo político ao poder (causa) resultasse na Lei nº 11.445, de 2007 (efeito). A Figura 24 e o Quadro 33 mostram a ativação dos mecanismos e a descrição do mecanismo pressão, respectivamente.

**Figura 24 – Mecanismos Causais – Fase 1 (2003 a 2006)**



Fonte: elaborado pelo autor.

**Quadro 33 – Mecanismo Causal – Pressão – Evidências – Fase 1 (2003 a 2006)**

	CAUSA	PRESSÃO			EFEITO
TEORIA	ASCENSÃO DE NOVO GRUPO POLÍTICO AO PODER	ATORES LIGADOS À COALIZÃO "MUNICIPALISTAS", EM ESPECIAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PRESSIONAM GOV LULA VISANDO À PUBLICAÇÃO DA LEI DE SANEAMENTO	ATORES LIGADOS À COALIZÃO "MUNICIPALISTAS" ATUAM VISANDO À APROVAÇÃO DO ANTEPROJETO DE LEI NO CONSELHO DAS CIDADES	ATORES LIGADOS À COALIZÃO "MUNICIPALISTAS" VISANDO À APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI NO 5.296, DE 2005, NO CONGRESSO NACIONAL	LEI 11.445, DE 2007
EVIDÊNCIA EMPÍRICA	TERMO DE POSSE DO PRESIDENTE LULA EM 01/01/2003 (TRAÇO)	EVIDÊNCIAS FORNECIDAS EM ENTREVISTAS (REGISTRO)	EVIDÊNCIAS FORNECIDAS EM ENTREVISTAS PUBLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO DO CONSELHO DAS CIDADES QUE APROVA ANTEPROJETO DE LEI NO DOU (SEQUÊNCIA)	ATAS DE AUDIÊNCIA PÚBLICA NO CONGRESSO NACIONAL EVIDÊNCIAS FORNECIDAS EM ENTREVISTAS PUBLICAÇÃO DA LEI 11.445, DE 2007 NO DOU (SEQUÊNCIA)	PUBLICAÇÃO DA LEI 11.445, DE 2007 NO DOU (TRAÇO)

Fonte: elaborado pelo autor.

### 5.5. FASE 2: 2007 A 2015.

Após quatro anos de discussões com a sociedade civil e o Congresso Nacional, finalmente, em 05 de janeiro de 2007, foi editada a Lei nº 11.445 (Lei Nacional do Saneamento Básico) (BRASIL, 2007). A lei estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil e atribuiu à União a elaboração e revisão periódica do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). A lei não impedia a participação da iniciativa privada, mas certamente privilegiava a prestação pública dos serviços. De fato, a conjugação da Lei Nacional do Saneamento Básico com a Lei dos Consórcios Públicos criava um ambiente totalmente desfavorável à participação do setor privado na prestação dos serviços. Esse quadro institucional permitia aos municípios contratarem diretamente a respectiva CESB via contrato de programa (BARROS, 2019).

Uma vez publicada a lei nacional, ainda restava destinar recursos para o financiamento do setor. Em 22 de janeiro do mesmo ano, o Presidente Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC visava garantir recursos públicos, para a realização de investimentos em vários setores, inclusive saneamento. Essa primeira versão do programa permitiu a execução de mais de R\$ 33 bilhões em investimentos públicos em saneamento entre 2007 e 2010 (CORRÊA, 2018; OLIVEIRA FILHO, 2020).

Em 29 de março de 2010, Lula lançou a segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), no intuito de assegurar a continuidade de recursos públicos para investimentos em vários setores para os anos seguintes. O programa serviria como um dos principais elementos políticos da campanha à Presidência da República de Dilma Rousseff, conhecida como a “mãe do PAC”. O evento ocorreu nos últimos dias de Dilma a frente da Casa Civil, de onde se desligaria logo em seguida para iniciar a sua campanha política. O PAC 2 permitiu a execução de mais de R\$ 17 bilhões em investimentos públicos em saneamento entre 2011 e 2018 (CORRÊA, 2018; OLIVEIRA FILHO, 2020).

Em 21 de junho de 2010, após mais de três anos da publicação da Lei Nacional de Saneamento Básico, finalmente foi editado o seu regulamento, materializado no Decreto nº 7.217 (BRASIL, 2010).

Em 01 de janeiro de 2011, tomou posse Dilma Vana Rousseff, a primeira Presidente mulher do Brasil. Dilma é economista, filiada ao Partido dos Trabalhadores

(PT) e participou ativamente do Governo Lula como Ministra de Minas e Energia e depois como Ministra-Chefe da Casa Civil.

No dia 06 de março de 2013, o Supremo Tribunal Federal, ao concluir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, decidiu por reconhecer, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o poder concedente e a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do colegiado formado pelos seus municípios e pelo estado federado (BRASIL, 2013a).

Somente seis anos depois da Lei Nacional do Saneamento Básico, o Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013 (BRASIL, 2013b) aprovou o PLANSAB.

Em 12 de janeiro de 2015, é editada a Lei nº 13.089 (Estatuto da Metrópole). O Estatuto estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, bem como critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2015b).

Esta fase foi marcada por uma certa acomodação do Governo Federal após a publicação da Lei Nacional do Saneamento Básico. Isso fica demonstrado pelo lapso temporal entre a lei e a publicação dos decretos nº 7.217, que a regulamentou, e nº 8.141, que instituiu o Plansab. É possível dizer que os esforços neste período se voltaram para a garantia de recursos públicos para diversos setores de infraestrutura via PAC, inclusive saneamento. Nesse sentido, a liderança certamente foi desempenhada pela Ministra Dilma, a frente da Casa Civil.

### **5.5.1. Atores e Crenças.**

O Quadro 34 apresenta os atores coletivos relevantes para o subsistema de água e esgotos ao longo da fase 2 (2007 a 2015), bem como as suas principais crenças do núcleo de políticas públicas nessa fase.

**Quadro 34 – Atores e Crenças – Núcleo de Políticas Públicas – Fase 2 (2007 a 2015).**

	C1 - TITULARIDADE					C2 - INIC. PRIVADA		C3 - DIRETRIZES REGULATÓRIAS				C4 - CONTROLE SOCIAL			
	C1.1	C1.2	C1.3	C1.4	C1.5	C2.1	C2.2	C3.1	C3.2	C3.3	C3.4	C4.1	C4.2	C4.3	C4.4
ABAR			X												
ABCON			X			X									X
ABDIB			X			X									X
ABES			X				X								
ABM	X						X					X			
AESBE		X					X								
ASFAMAS	X						X					X			
ASSEMAE	X						X					X			
CNI			X			X									X
CNM	X						X					X			
FENATEMA	X						X					X			
FIESP			X			X									X
FNP	X						X					X			
FNSA	X						X					X			
FNSS		X													
FNU	X						X					X			
Gov Bolsonaro															
Gov Dilma	X						X								
Gov Lula	X						X					X			
Gov Temer															
MAB	X						X					X			
MCPA	X						X					X			
ONDAS	X						X					X			
SINTAEMA	X						X					X			
Trata Brasil						X									

Fonte: elaborado pelo autor.

É importante ressaltar que não foram encontradas evidências sobre as crenças relacionadas ao componente C3 (Locus de Definição das Diretrizes Regulatórias na Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário) nesta fase. Esse resultado parece indicar que o tema ainda não possuía relevância.

### 5.5.2. Coalizões.

Nesta fase, assim como na fase anterior, o subsistema apresentou uma coalizão dominante e duas minoritárias, cujos respectivos atores compartilhavam crenças e coordenavam suas ações no âmbito da coalizão. Assim, da mesma forma que na fase anterior, foram identificadas três coalizões: “municipalistas”, “estadualistas” e “privatistas”.

O Quadro 35 apresenta as coalizões de defesa desta fase, suas crenças e seus atores.

**Quadro 35 – Coalizões e Crenças do Núcleo de Políticas Públicas – Fase 2 (2007 a 2015).**

<b>Coalizões</b>	<b>Crenças do Núcleo de Políticas Públicas</b>	<b>Atores</b>
Municipalistas	<p><b>Titularidade</b> C1.1- Sempre municipal.</p> <p><b>Abertura à Iniciativa Privada</b> C2.2- Pouca ou nenhuma abertura à iniciativa privada na prestação dos serviços. O serviço deve ser prestado pelo poder público.</p> <p><b>Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias</b></p> <p><b>Foco do Controle Social</b> C4.1- Amplo controle social, tanto na formulação das políticas públicas, quanto na prestação dos serviços.</p>	<p>Gov Lula Gov Dilma ABM ASFAMAS ASSEMAE CNM FENATEMA FNP FNSA FNU MAB MCPA ONDAS SINTAEMA</p>
Estadualistas	<p><b>Titularidade</b> C1.2- Sempre estadual.</p> <p><b>Abertura à Iniciativa Privada</b> C2.2- Pouca ou nenhuma abertura à iniciativa privada na prestação dos serviços. O serviço deve ser prestado pelo poder público.</p> <p><b>Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias</b></p> <p><b>Foco do Controle Social</b></p>	<p>AESBE FNSS</p>
Privatistas	<p><b>Titularidade</b> C1.3- Municipal, exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, onde a gestão deve ser compartilhada entre estado e municípios envolvidos.</p> <p><b>Abertura à Iniciativa Privada</b> C2.1- Ampla abertura da prestação dos serviços à iniciativa privada.</p> <p><b>Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias</b></p> <p><b>Foco do Controle Social</b> C4.4- Sem controle social direto.</p>	<p>ABCON ABDIB CNI FIESP</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Os “municipalistas” permaneciam sendo a coalização dominante nesta fase. A posição de dominância no subsistema restava garantida em virtude da presença do ator “Gov Lula”, e depois “Gov Dilma” (ator genérico “Governo Federal”), na coalizão.

Os “municipalistas” mantiveram a sua atuação focada na luta pelo reconhecimento da titularidade municipal quanto aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na pouca abertura à participação da iniciativa privada na prestação desses serviços e no amplo controle social. A coalizão permaneceu estável ao longo nesta fase e

contou com a liderança do “Gov Lula”, e depois “Gov Dilma”, da “Assemac” e da “FNSA”. O Quadro 36 apresenta os atores da coalizão “municipalistas” e suas respectivas classificações nesta fase.

**Quadro 36 – “Municipalistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 2 (2007 a 2015).**

<b>"MUNICIPALISTAS"</b> <b>Fase 2</b> <b>2007-2015</b>	
<b>Atores</b>	<b>Classificação</b>
ABM	Auxiliar
ASFAMAS	Auxiliar
<b>ASSEMAE</b>	<b>Principal</b>
CNM	Auxiliar
FENATEMA	Auxiliar
FNP	Auxiliar
<b>FNSA</b>	<b>Principal</b>
FNU	Auxiliar
<b>Gov Dilma</b>	<b>Principal</b>
<b>Gov Lula</b>	<b>Principal</b>
MAB	Auxiliar
MCPA	Auxiliar
ONDAS	Auxiliar
SINTAEMA	Auxiliar

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 37 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre a coalizão “municipalistas” e suas crenças nesta fase.

**Quadro 37 – “Municipalistas” – Núcleo de Políticas Públicas – Evidências – Fase 2 (2007 a 2015)**

<b>"MUNICIPALISTAS" - FASE 2 (2007 A 2015)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
014	[Em relação à região metropolitana, o que a ASSEMAE defendia] era a titularidade municipal, do município.	ASSEMAE	C1.1
014	ASSEMAE [defendia] que mesmo em regiões metropolitanas, microrregiões, e aglomeração urbana a titularidade é municipal, a nossa tese sempre foi essa. Porque a constituição diz assim, a titularidade é do município.	ASSEMAE	C1.1

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 38 apresenta os aspectos instrumentais compartilhados pela coalizão “municipalistas”.

### **Quadro 38 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 2 (2007 a 2015)**

<p><b>Contrato de Programa</b> S1.1- O contrato de programa é um elemento que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Prestação Regionalizada</b> S3.1- A prestação regionalizada é um modelo que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Abrangência da Prestação Regionalizada</b> S4.1- A prestação regionalizada pode abranger municípios não necessariamente limítrofes.</p> <p><b>Formação dos Blocos</b> S5.2- Voluntária, por decisão dos titulares, exceto em região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, situação em que o bloco é formado de forma mandatória pelos estados.</p> <p><b>Decisão sobre a Desestatização</b> S6.1- A decisão deve ser sempre voluntária pelos titulares dos serviços ou controladores das empresas públicas.</p> <p><b>Interesse e Disponibilidade de Recursos Privados ou Estrangeiros para Investimentos</b> S7.2- Não há interesse ou disponibilidade de recursos expressivos para investimentos privados ou estrangeiros na prestação dos serviços no Brasil.</p> <p><b>Principal Instrumento Financeiro de Universalização</b> S9.2- Fundo nacional de universalização.</p> <p><b>Principal Fonte de Financiamento dos Serviços</b> S10.1- Pública.</p> <p><b>Principal Fonte Pública de Financiamento dos Serviços</b> S11.1- Orçamento público, exceto FGTS.</p>
---

Fonte: elaborado pelo autor.

É importante ressaltar o aprendizado ocorrido em relação à formação de blocos para a prestação regionalizada dos serviços. Tal aprendizado se deve em razão da decisão do STF em face da ADIN 1.842-RJ.

O Quadro 39 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre os aspectos instrumentais dos “municipalistas” nesta fase.

**Quadro 39 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 2 (2007 a 2015)**

<b>"MUNICIPALISTAS" - FASE 2 (2007 A 2015)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
014	Bom, o PAC para mim foi um grande evento, eu acho que o país evoluiu muito. Eu não sei como é que você está fazendo a sua pesquisa, mas era interessante avaliar como é que foi a evolução do saneamento no Brasil, nesse período, em termos de cobertura [...] ele pode retratar um pouco a evolução e o impacto que o PAC teve nas coberturas de água e esgoto, eu acho que vale a pena fazer essa avaliação.	ASSEMAE Gov Lula	S10.1 S11.1
A03	A ASSEMAE e a Frente [FNSA] consideram que essa proposta é um tiro no pé. A disputa da iniciativa privada com o setor público por recursos destinados ao saneamento vem na hora em que deveríamos estar trabalhando com outra perspectiva: a da elaboração de uma política nacional de saneamento, até mesmo porque o setor público tem a possibilidade de obter recursos públicos e também privados - como os recursos do Fundo de Garantia, privados, e os do BNDES, públicos - e, dessa forma, investir no setor de saneamento e gerar empregos e renda.	ASSEMAE FNSA	S10.1
A03	Outra preocupação do setor de saneamento é que a iniciativa privada tenha acesso a recursos de Fundo de Garantia. Não acredito que ela empregue recursos próprios para investir no setor; ela vai querer ter acesso também a recursos do BNDES e do Fundo de Garantia, entre outros, e, portanto, haverá competição entre serviços públicos e a iniciativa privada. Isso, na verdade, já está acontecendo hoje em dia, pois a iniciativa privada está competindo com o setor público no que diz respeito à obtenção de recursos do Fundo de Garantia.	ASSEMAE FNSA	S7.2

Fonte: elaborado pelo autor.

Já os “estadualistas” mantiveram a sua atuação voltada para o reconhecimento da titularidade estadual quanto aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e na pouca abertura à participação da iniciativa privada na prestação dos serviços. A coalizão permaneceu estável ao longo desta fase e contou com a liderança da “Aesbe”. O Quadro 40 apresenta os atores da coalizão “estadualistas” e suas respectivas classificações nesta fase.

**Quadro 40 – “Estadualistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 2 (2007 a 2015)**

<b>"ESTADUALISTAS"</b> <b>Fase 2</b> <b>2007-2015</b>	
<b>Atores</b>	<b>Classificação</b>
<b>AESBE</b>	<b>Principal</b>
<b>FNSS</b>	Auxiliar

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesta fase, a “Abes” acabou assumindo um papel de membro isolado no âmbito do subsistema. Na realidade, a organização sempre foi multifacetada em relação às suas crenças. Isso é explicado pela origem variada dos seus associados. Embora todos atuem na Engenharia Sanitária, esses profissionais pertencem aos quadros das mais diversas organizações. O alinhamento da “Abes” com os “estadualistas” na fase 1 pode ser explicada por uma condição conjuntural. Os líderes da associação há época eram todos pertencentes aos quadros das CESBs.

O Quadro 41 apresenta os aspectos instrumentais compartilhados pela coalizão “estadualistas” nesta fase.

### Quadro 41 – “Estadualistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 2 (2007 a 2015)

<p><b>Contrato de Programa</b> S1.1- O contrato de programa é um elemento que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Transição Público-Privada</b> S2.3- Longa, por meio da possibilidade de renovação dos contratos de programa vigentes.</p> <p><b>Prestação Regionalizada</b> S3.1- A prestação regionalizada é um modelo que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Abrangência da Prestação Regionalizada</b> S4.1- A prestação regionalizada pode abranger municípios não necessariamente limítrofes.</p> <p><b>Formação dos Blocos</b> S5.2- Voluntária, por decisão dos titulares, exceto em região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, situação em que o bloco é formado de forma mandatória pelos estados.</p> <p><b>Decisão sobre a Desestatização</b> S6.1- A decisão deve ser sempre voluntária pelos titulares dos serviços ou controladores das empresas públicas.</p> <p><b>Interesse e Disponibilidade de Recursos Privados ou Estrangeiros para Investimentos</b> S7.2- Não há interesse ou disponibilidade de recursos expressivos para investimentos privados ou estrangeiros na prestação dos serviços no Brasil.</p> <p><b>Principal Instrumento Financeiro de Universalização</b> S9.3- Subsídio cruzado.</p> <p><b>Principal Fonte de Financiamento dos Serviços</b> S10.1- Pública.</p> <p><b>Principal Fonte Pública de Financiamento dos Serviços</b> S11.3- Bancos públicos.</p>
---

Fonte: elaborado pelo autor.

Finalmente, os “privatistas” permaneciam defendendo uma ampla abertura à participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a ausência de controle social direto, bem como o reconhecimento da titularidade municipal quanto aos serviços, exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, onde a gestão deve ser compartilhada entre o estado e os municípios envolvidos. Esta última crença representou um processo de aprendizado da coalizão. A alteração do sistema de crenças se deu após a decisão do STF em face da ADIN nº 1.842-RJ, em 2013, parcialmente transcrita a seguir.

*A Constituição Federal conferiu ênfase à **autonomia municipal** ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988).*

*A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica **capacidade decisória quanto aos interesses locais**, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. [...]*

***O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF [...].***

***O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.***

***O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico.***

*Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas - como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a **existência de interesse comum do serviço de saneamento básico.***

***A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.***

***Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, f, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.***

*A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que **este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.***

*O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado.*

*O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. [...]*

*Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto (BRASIL, 2013a, grifos nossos).*

A coalizão permaneceu estável ao longo desta fase e contou com a liderança da “ABCON”.

O Quadro 42 apresenta os atores da coalizão “privatistas” e suas respectivas classificações nesta fase.

**Quadro 42 – “Privatistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 2 (2007 a 2015)**

<b>"PRIVATISTAS"</b>	
<b>Fase 2</b>	
<b>2007-2015</b>	
<b>Atores</b>	<b>Classificação</b>
<b>ABCON</b>	<b>Principal</b>
ABDIB	Auxiliar
CNI	Auxiliar
FIESP	Auxiliar

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesta fase, os embates no âmbito do subsistema foram mais brandos. A Lei nº 11.445, de 2007, já havia sido publicada e o foco do “Gov Lula”, e depois do “Gov Dilma”, era disponibilizar recursos públicos aos municípios para fazer frente aos investimentos necessários na infraestrutura e nas instalações locais pertinentes aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os recursos foram garantidos via PAC 1 e, depois, PAC 2.

Por seu turno, os “estadualistas” haviam sido parcialmente contemplados na Lei nº 11.445, de 2007, ao se excluir do texto final qualquer referência direta à titularidade

municipal, deixando isso para a interpretação do art. 30, inc. I da Constituição (BRASIL, 1988), que determina a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local. As demandas “estadualistas” também restavam atendidas pela Lei nº 11.107, de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), que instituiu o consórcio público entre entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum (BRASIL, 2005a). A prestação de serviços públicos no âmbito do consórcio passa a ser regulada via contrato de programa, dispensada a licitação. Ou seja, as CESBs continuavam podendo prestar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário aos municípios via contrato de programa.

Já os “privatistas” não tinham o que comemorar. Se, de fato, a Lei nº 11.445, de 2007, não vedava a participação da iniciativa privada na prestação dos serviços, o consórcio público e o contrato de programa praticamente inviabilizavam essa participação. No entanto, a coalizão ainda tinha recursos limitados no âmbito do subsistema.

### **5.5.3. Mudanças Institucionais.**

A fase 2 foi um momento de acomodação das coalizões. A publicação da Lei 11.445, em 05 de janeiro de 2007, acalmou os ânimos mais exaltados. Afinal, a lei havia sido fruto de uma longa concertação entre todas as coalizões, resultando em uma lei que, se não agradava a ninguém completamente, contemplava os maiores medos e anseios de todos. Ao menos, naquele momento, o vazio institucional deixado pela desestruturação do Planasa, em 1986, havia sido preenchido. No que tange ao subsistema de água e esgotos, o Gov Lula passou a se concentrar em alocar recursos para os municípios via PACs 1 e 2. A criação dos PACs também significou uma mudança institucional gradual em camadas, pois estabeleceu novas regras sem a remoção de regras anteriores (legislação que rege o investimento público).

Da mesma forma, os Decreto nº 7.217, de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 2007, e 8.141, de 2013, que institui o Plansan, e a Lei nº 13.089, de 2015 (Estatuto da Metrópole) também significaram mudanças graduais em camadas.

Em 06 de março de 2013, o STF emitiu a decisão final sobre a ADIN 1.842-RJ. Na decisão, o Supremo fixa a interpretação constitucional sobre a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas. No acórdão, o tribunal entendeu que se trata de

uma titularidade compartilhada entre o Estado e os Municípios inseridos nessas regiões, gerando certa controvérsia, mas pacificando a questão. A decisão foi tão relevante para o subsistema que as coalizões mudaram suas crenças no núcleo de políticas públicas no intuito de se adequar à interpretação do STF. Essa decisão do Supremo significou uma mudança institucional gradual via conversão, pois não houve mudança nas regras, mas apenas na sua interpretação.

### **5.6. FASE 3: 2016 A 2020.**

Em 12 de maio de 2016, após a abertura do processo de *impeachment* no Senado Federal, Dilma foi afastada da Presidência. No seu lugar, assumiu, interinamente, o então Vice-Presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia. Em 31 de agosto de 2016, Temer tomou posse definitivamente no cargo de Presidente da República após a decisão final do Senado Federal sobre o impeachment de Dilma. Temer é filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), um partido de matiz ideológico de centro-direita (MARIANI *et al.*, 2019). No mesmo dia da posse de Temer, a Medida Provisória nº 727, criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). O programa, cujo conselho gestor é presidido diretamente pelo Presidente da República, visa priorizar ações para a estruturação de parcerias com a iniciativa privada para desenvolver grandes projetos de infraestrutura (BRASIL, 2016a).

Em 15 de dezembro de 2016, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu o teto de gastos no Governo Federal. A partir de então e por 20 anos, os gastos do governo de um determinado ano não poderão ser superiores aos do ano anterior mais a inflação (BRASIL, 2016b). O impacto dessa emenda está no fato de limitar os recursos públicos disponíveis para vários setores, inclusive saneamento.

A Medida Provisória nº 786, de 12 de julho de 2017, dispôs sobre a participação da União no fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas (FEP) em setores de infraestrutura. A ideia foi disponibilizar recursos para contratação de consultorias visando apoiar a estruturação de projetos de parceria em estados e, principalmente, municípios (BRASIL, 2017).

De agosto de 2016 a maio de 2017, uma equipe, sediada na Casa Civil, e comandada pela então Chefe da Assessoria Especial, Martha Seillier, se debruçou sobre os problemas do setor de saneamento e se empenhou em propor soluções. Ao todo, foram

nove meses de discussões e 29 reuniões, envolvendo 139 pessoas, representando 26 órgãos e entidades, dentro e fora do governo. Ao final desse processo, o diagnóstico da equipe foi que as empresas privadas poderiam prestar um serviço mais eficiente à população, ampliando a cobertura e reduzindo as perdas. Além disso, os recursos públicos que poderiam ser disponibilizados ao setor de saneamento não seriam suficientes para fazer frente aos investimentos necessários para a universalização dos serviços. O governo apostava na disponibilidade de recursos privados ou mesmo estrangeiros para ajudar a financiar esses investimentos. Nesse diapasão, o Governo Temer editou duas medidas provisórias, de mesmo teor, que pretendiam alterar a Lei Nacional do Saneamento Básico no intuito de aumentar a participação da iniciativa privada no setor. A Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018 (BRASIL, 2018a) perdeu a validade em 19 de novembro de 2018, por decurso de prazo de tramitação no Congresso Nacional. Na mesma linha, a Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018b), editada nos últimos dias do Governo Temer, perdeu a validade em 03 de junho de 2019, novamente por decurso de prazo de tramitação. As medidas provisórias perderam validade pois não havia consenso no Congresso sobre alguns pontos mais polêmicos dos textos. Além disso, os dois pedidos de impeachment contra Temer, que foram votados no plenário da Câmara dos Deputados, erodiram a base parlamentar de apoio ao governo, mesmo com a vitória do Presidente em ambos os episódios (RIOS, 2022).

No período Temer, a liderança foi desempenhada pela Chefe da Assessoria Especial da Casa Civil, Martha Seillier. Martha comandou a equipe que compilou o diagnóstico do setor e preparou os rascunhos das medidas provisórias.

Em 01 de janeiro de 2019, tomou posse, como Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro. Bolsonaro sagrou-se vencedor em uma disputa eleitoral bastante polarizada entre esquerda e direita e marcada pela preferência do eleitorado por candidatos não pertencentes ao *mainstream* político-partidário. Bolsonaro é capitão reformado do Exército Brasileiro e foi deputado federal por sete mandatos consecutivos. O Presidente foi eleito pelo Partido Social Liberal (PSL), uma agremiação partidária de matiz ideológico de direita do qual se desfilia em novembro de 2019 (MARIANI *et al.*, 2019). A campanha de Bolsonaro enfatizou o combate à corrupção e ideias econômicas liberais.

A Medida Provisória nº 870 (BRASIL, 2019a), publicada no primeiro dia de governo, alterou a estrutura do governo, extinguindo o Ministério das Cidades e criando o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), como seu sucessor. No dia seguinte,

o Decreto nº 9.666 (BRASIL, 2019b), estabeleceu a estrutura regimental do MDR e criou a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS).

Em 15 de julho de 2020, após longa tramitação parlamentar, foi editada a Lei nº 14.026, que atualizou o marco legal do saneamento básico (Novo Marco Legal do Saneamento Básico). Entre os principais dispositivos do novo marco estão: (1) o estabelecimento da Agência Nacional de Águas (ANA) como responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (2) a fixação da titularidade dos serviços nos municípios e no Distrito Federal; (3) a obrigação do titular dos serviços de elaborar plano de saneamento e de prestá-los diretamente ou delegar a sua prestação; e (4) diversos artigos que simplificam e favorecem a delegação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico a empresas privadas (BRASIL, 2020).

No período Bolsonaro, a liderança do processo de elaboração do Novo Marco Legal do Saneamento Básico foi exercida pelo Secretário de Desenvolvimento da Infraestrutura do Ministério da Economia (ME), Diogo Mac Cord de Faria. Além de Diogo, é importante citar o papel de mediação desempenhado pelo Senador Tasso Ribeiro Jereissati no Congresso Nacional. O Quadro 43 mostra algumas das evidências dos atores que atuaram como empreendedores políticos.

### Quadro 43 – Empreendedores Políticos – Evidências – Fase 3 (2016 a 2020)

EMPREENDEDORES - FASE 3 (2016 A 2020)		
#	EVIDÊNCIA	ATORES
030	[...] a <b>Martha</b> acabou assumindo o protagonismo de defender a pauta que o governo abraçou, da ABCON e da ABDIB [...]	Martha Seillier
035	Na Casa Civil, à época, era a assessoria especial do Ministro que tinha a <b>Martha Seillier</b> , era a chefe da assessoria especial que liderava esse processo.	Martha Seillier
036	[...] muito ativa, na época a Martha pilotou muito isso, a <b>Martha Seillier</b> [...]	Martha Seillier
039	[...] a gente começou a discutir muito e ganhou muito corpo essa discussão pela SDI no Ministério da Economia. O <b>Diogo</b> se envolveu muito. Realmente ele foi uma <b>liderança</b> no processo, ele articulou muito [...]	Diogo Mac Cord

Fonte: elaborado pelo autor.

### 5.6.1. Atores e Crenças.

O Quadro 44 apresenta os atores coletivos relevantes para o subsistema de água e esgotos ao longo desta fase (2016 a 2020), bem como as suas principais crenças do núcleo de políticas públicas.

**Quadro 44 – Atores e Crenças – Núcleo de Políticas Públicas – Fase 3 (2016 a 2020)**

	C1 - TITULARIDADE					C2 - INIC. PRIVADA		C3 - DIRETRIZES REGULATÓRIAS				C4 - CONTROLE SOCIAL			
	C1.1	C1.2	C1.3	C1.4	C1.5	C2.1	C2.2	C3.1	C3.2	C3.3	C3.4	C4.1	C4.2	C4.3	C4.4
ABAR			X							X					
ABCON			X			X		X							X
ABDIB			X			X		X							X
ABES			X				X								
ABM			X				X					X			
AESBE			X				X								
ASFAMAS			X				X					X			
ASSEMAE			X				X					X			
CNI			X			X		X							X
CNM			X				X					X			
FENATEMA			X				X					X			
FIESP			X			X		X							X
FNP			X				X					X			
FNSA			X				X					X			
FNSS			X												
FNU			X				X					X			
Gov Bolsonaro			X			X		X							X
Gov Dilma															
Gov Lula												X			
Gov Temer			X			X		X							X
MAB			X				X					X			
MCPA			X				X					X			
ONDAS			X				X					X			
SINTAEMA			X				X					X			
Trata Brasil			X			X		X							

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao contrário das duas primeiras fases, as evidências sobre o componente C3 surgiram no corpus ao longo da fase 3. Isso deve ter ocorrido, principalmente, em razão das discussões em torno do papel atribuído à Agência Nacional de Águas pelas Medidas Provisórias nº 844 e 868, de 2018, e pelo Projeto de Lei nº 4.162, de 2019 (BRASIL, 2019a, 2019b, 2019c). Esses espécimes legislativos atribuíram à ANA a definição de diretrizes nacionais para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

É relevante registrar o aprendizado em relação à titularidade e a consequente convergência sobre o tema no âmbito da coalizão.

### 5.6.2. Coalizões.

Nesta fase, assim como nas fases anteriores, o subsistema apresentou uma coalizão dominante e duas minoritárias, cujos respectivos atores compartilhavam crenças e coordenavam suas ações no âmbito da coalizão. Assim, mais uma vez, foram identificadas três coalizões: “municipalistas”, “estadualistas” e “privatistas”. No entanto, é importante ressaltar que, após a decisão do STF quanto à titularidade em regiões metropolitanas, os laços entre “municipalistas” e “estadualistas” ficaram mais fortes. É possível ponderar, inclusive, a formação de uma nova coalizão, fruto da união entre “municipalistas” e “estadualistas”. Essa nova coalizão teria como fator convergente a crença sobre a abertura do mercado, sobre a qual tanto “municipalistas”, quanto “estadualistas” têm muitas ressalvas. Nesta Tese, optou-se por manter as coalizões separadas, pois não foram encontradas evidências claras da coordenação de ações entre elas. Entretanto, desde já, fica registrada a questão para nova investigação empírica em pesquisas futuras sobre as coalizões do subsistema de água e esgotos.

O Quadro 45 apresenta as coalizões de defesa desta fase, suas crenças e seus atores.

**Quadro 45 – Coalizões de Defesa – Núcleo de Políticas Públicas – Fase 3 (2016 a 2020)**

<b>Coalizões</b>	<b>Crenças do Núcleo de Políticas Públicas</b>	<b>Atores</b>
Privatistas	<p><b>Titularidade</b> C1.3- Municipal, exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, onde a gestão deve ser compartilhada entre estado e municípios envolvidos.</p> <p><b>Abertura à Iniciativa Privada</b> C2.1- Ampla abertura da prestação dos serviços à iniciativa privada.</p> <p><b>Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias</b> C3.1- União, por órgão ou agência federal.</p> <p><b>Foco do Controle Social</b> C4.4- Sem controle social direto.</p>	<p>Gov Temer Gov Bolsonaro ABCON ABDIB CNI FIESP</p>
Estadualistas	<p><b>Titularidade</b> C1.3- Municipal, exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, onde a gestão deve ser compartilhada entre estado e municípios envolvidos.</p> <p><b>Abertura à Iniciativa Privada</b> C2.2- Pouca ou nenhuma abertura à iniciativa privada na prestação dos serviços. O serviço deve ser prestado pelo poder público.</p> <p><b>Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias</b></p> <p><b>Foco do Controle Social</b></p>	<p>AESBE FNSS</p>
Municipalistas	<p><b>Titularidade</b> C1.3- Municipal, exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, onde a gestão deve ser compartilhada entre estado e municípios envolvidos.</p> <p><b>Abertura à Iniciativa Privada</b> C2.2- Pouca ou nenhuma abertura à iniciativa privada na prestação dos serviços. O serviço deve ser prestado pelo poder público.</p> <p><b>Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias</b></p> <p><b>Foco do Controle Social</b> C4.1- Amplo controle social, tanto na formulação das políticas públicas, quanto na prestação dos serviços.</p>	<p>ABM ASFAMAS ASSEMAE CNM FENATEMA FNP FNSA FNU MAB MCPA ONDAS SINTAEMA</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Os “privatistas” assumiram a condição de coalizão dominante nesta fase. A posição de dominância no subsistema restava garantida em virtude da presença do ator “Gov Temer”, e depois “Gov Bolsonaro”, (ator genérico “Governo Federal”) na coalizão. Eles permaneciam defendendo uma ampla abertura à participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a ausência

de controle social direto, bem como o reconhecimento da titularidade municipal quanto aos serviços, exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, onde a gestão deve ser compartilhada entre o estado e os municípios envolvidos. A coalizão permaneceu estável ao longo desta fase e contou com a liderança do “Gov Temer”, e depois “Gov Bolsonaro”, e da “ABCON”.

O Quadro 46 apresenta os atores da coalizão “privatistas” e suas respectivas classificações nesta fase.

**Quadro 46 – “Privatistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 3 (2016 a 2020).**

<b>"PRIVATISTAS"</b> <b>Fase 3</b> <b>2016-2020</b>	
<b>Atores</b>	<b>Classificação</b>
<b>ABCON</b>	<b>Principal</b>
ABDIB	Auxiliar
CNI	Auxiliar
FIESP	Auxiliar
<b>Gov Bolsonaro</b>	<b>Principal</b>
<b>Gov Temer</b>	<b>Principal</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 47 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre a coalizão “privatistas” e suas crenças nesta fase.

**Quadro 47 – “Privatistas” – Núcleo de Políticas Públicas – Evidências – Fase 3 (2016-2020)**

<b>"PRIVATISTAS" - FASE 3 (2016 A 2020)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
001	A <b>ABCON</b> é bastante atuante. Hoje, eu diria que ela defende principalmente a <b>abertura do mercado</b> , que é o tema atual. Então, ter a possibilidade de as empresas privadas disputarem com as empresas públicas as concessões propriamente ditas. Mas como muitas concessionárias são também subconcessionárias das empresas estaduais, então assim, tem uma preocupação também em não tumultuar.	ABCON	C2.1
001	Bom, e aí o <b>Temer</b> , ele rompeu com isso, falou: "Não. Nós queremos concorrentes", e agora o <b>Bolsonaro</b> idem, concorrência.	Gov Temer Gov Bolsonaro	C2.1

001	Agora, no <b>Bolsonaro</b> entrou um fator novo, porque ele também é a favor da <b>privatização</b> .	Gov Bolsonaro	C2.1
006	Acabou aparecendo no voto do ministro Gilmar Mendes que foi endossado, é que quando tiver estruturas compartilhadas tipicamente em <b>regiões metropolitanas a titularidade, no fundo, é compartilhada</b> , quer dizer você tem que criar uma entidade interfederativa que se responsabiliza por isso, <b>conceito que foi absorvido pela Lei nº 14.026</b> .	Gov Temer Gov Bolsonaro	C1.3
006	A [Lei nº] 14.026, como eu já disse, chegou no limite do possível. Constitucionalmente possível, mas não quer dizer que vai dar certo, porque desejável seria ter uma <b>regulação</b> muito mais uma regulação <b>nacional</b> , mesmo que respeitando matizes regionais, características físicas de diferentes regiões, teria que ter isso, mas da maneira como ficou, era a única maneira possível, era você atribuir a uma agência nacional a responsabilidade de estabelecer normas gerais e criar incentivos econômicos para que as unidades subnacionais seguissem essa regra geral porque elas podem não seguir. Esses incentivos são de natureza econômica, então, o conceito da [Lei no] 14.026 me parece correto, no limite do possível.	Gov Temer Gov Bolsonaro	C3.1
008	Acabou que o <b>Ministério [da Economia]</b> teve uma participação bastante proativa nesse processo, porque acabava que o Ministério do Desenvolvimento Regional, assim, acho que por questão históricas, ele acabava se alinhando muito mais às empresas estatais, os incumbentes, e a gente tinha essa missão de realmente <b>abrir o mercado</b> , e fazer com o saneamento o que havia sido feito com a energia elétrica, lá nos anos 90.	Gov Bolsonaro	C2.1
035	[O que] se propõe é que a Agência Nacional de Águas absorva as competências de parâmetros regulatórios para a <b>regulação</b> do setor de saneamento básico, observando o que está previsto na Constituição de que compete à União definir os parâmetros para o setor.	Gov Temer Gov Bolsonaro	C3.1
035	[...] havia claramente [pelo setor privado] a percepção clara de que essa <b>pulverização da regulação</b> era um problema a ser enfrentado, Nunca ninguém topou comprar a briga de titularidade municipal, mas quer dizer, ter aí, hoje nós temos 96 reguladores	Gov Temer Gov Bolsonaro	C3.1
039	[...] a ideia principal [do <b>Gov Bolsonaro</b> ] era <b>abrir o mercado</b> , principalmente a identificação da necessidade de investimento.	Gov Bolsonaro	C2.1
039	Então, a ideia era como a gente [ <b>Gov Bolsonaro</b> ] traz e <b>umenta a participação do privado</b> para a gente suprir essa necessidade de investimento que o público não consegue.	Gov Bolsonaro	C2.1

039	E também o ponto da regulação, a <b>uniformização da regulação</b> . Esse ponto da regulação é um ponto muito sensível, porque, na época... você deve saber: muitas pessoas discutem como a gente faz a regulação ser federal, mas isso é uma discussão de titularidade que eu acho que a gente não tem mais como discutir essa questão. Então, trazer para um regulador nacional a atribuição dessa uniformização regulatória	Gov Bolsonaro	C3.1
-----	--	------------------	------

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 48 apresenta os aspectos instrumentais compartilhados pela coalizão “privatistas”.

### Quadro 48 – “Privatistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 3 (2016 a 2020)

<p><b>Contrato de Programa</b> S1.2- O contrato de programa é um elemento que dificulta a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Transição Público-Privada</b> S2.1- Curta, por meio da interrupção dos contratos de programa vigentes.</p> <p><b>Prestação Regionalizada</b> S3.1- A prestação regionalizada é um modelo que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Abrangência da Prestação Regionalizada</b> S4.1- A prestação regionalizada pode abranger municípios não necessariamente limítrofes.</p> <p><b>Formação dos Blocos</b> S5.3- Mandatória, por decisão dos estados, via unidade regional de saneamento básico ou em região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana.</p> <p><b>Decisão sobre a Desestatização</b> S6.2- A decisão deve ser estimulada pela União via estabelecimento de metas parciais compulsórias de universalização.</p> <p><b>Interesse e Disponibilidade de Recursos Privados ou Estrangeiros para Investimentos</b> S7.1- Há interesse e disponibilidade de recursos expressivos para investimentos privados ou estrangeiros na prestação dos serviços no Brasil.</p> <p><b>Principal Instrumento Financeiro de Universalização</b> S9.3- Subsídio cruzado.</p> <p><b>Principal Fonte de Financiamento dos Serviços</b> S10.2- Privada.</p>
---

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 49 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre os aspectos instrumentais dos “privatistas” nesta fase.

**Quadro 49 – “Privatistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 3 (2016 a 2020)**

<b>"PRIVATISTAS" - FASE 3 (2016 A 2020)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
001	Então, esses estados que entram no que chamam de regime de recuperação fiscal, que tentam entrar, que é o acordo que fazem com a União para arrolar as dívidas que eles têm com a União e tal, então a União está jogando isso: "Então você tem que privatizar a sua empresa e tal".	Gov Bolsonaro	S6.2
001	E o atual governo [ <b>Gov Bolsonaro</b> ], até onde eu sei, defendendo a <b>regionalização</b> , enfim, as regiões metropolitanas e tal	Gov Bolsonaro	S3.1
001	É, eles defendem a lei. Eles não sabem muito bem o que tem nessa lei. Mas eles acham que a lei é boa, que vai melhorar a segurança jurídica. Enfim, se colocam bem a favor da lei. Se supõe que, não é bem esse mercado de capitais atual, mas que, se a lei for aprovada, se supõe vão ter investidores dispostos principalmente a comprar as estatais. Se supõe isso. Esses investidores, você bem disse, não têm nada a ver com o pessoal da <b>ABCON</b> . Quer dizer, não são gente do ramo que já tem uma empresa de saneamento e quer disputar com estatal. São investidores tipo fundo de pensão, investidores de fundo soberano, enfim, esses fundos impessoais que existem por aí. Então, se supõe que eles teriam <b>interesse nas estatais</b> .	ABCON	S7.1
006	A iniciativa privada se comprometeu entre valores de outorga pela concessão e <b>investimentos</b> , não me lembro bem da cifra, mas é da ordem de R\$ 80 bilhões, uma coisa assim, já comprometido. Não é nada desprezível. O investimento médio, o capex médio, o investimento médio em saneamento, tem aumentado muito. Tempos atrás, a SABESP investia R\$ 3 bilhões por ano e era 30% do que se investia no país inteiro. O país inteiro investia uns R\$ 10 bilhões, no máximo. Hoje já subiu muito, não me lembro exatamente qual é a cifra.	Gov Bolsonaro	S7.1
035	[...] um mercado fechado em função do arcabouço normativo que permitia a <b>prestação de serviços sem um processo concorrencial</b> por meio dos <b>contratos de programa</b> .	Gov Temer Gov Bolsonaro	S1.2
035	Então, levava realmente a esse processo de <b>fechamento do mercado</b> em que os municípios eram levados a aderir a um <b>contrato de programa</b> que não previa metas, que não previa investimentos a serem realizados no município, que não atendia aos planos municipais de saneamento, que não previa o crescimento das cidades especificamente para atender aquele município, então era basicamente um contrato de adesão e sem nenhuma contrapartida.	Gov Temer Gov Bolsonaro	S1.2

035	[...] considerando que a prestação de serviços de saneamento, por se tratar de um monopólio natural, enseja escala e uma prestação, em grande medida, <b>regionalizada</b> .	Gov Temer Gov Bolsonaro	S3.1
039	Então, a ideia era como a gente traz e aumenta a participação do privado para a gente suprir essa necessidade de <b>investimento</b> que o público não consegue.	Gov Bolsonaro	S7.1

Fonte: elaborado pelo autor.

Já os “estadualistas” tiveram a sua atuação voltada para o reconhecimento da titularidade municipal quanto aos serviços, exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, onde a gestão deve ser compartilhada entre o estado e os municípios envolvidos e na pouca abertura à participação da iniciativa privada na prestação dos serviços. A coalizão permaneceu estável ao longo desta fase e contou com a liderança da “Aesbe”. O Quadro 50 apresenta os atores da coalizão “estadualistas” e suas respectivas classificações nesta fase.

**Quadro 50 – “Estadualistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 3 (2016 a 2020).**

<b>"ESTADUALISTAS"</b> <b>Fase 3</b> <b>2016-2020</b>	
<b>Atores</b>	<b>Classificação</b>
<b>AESBE</b>	<b>Principal</b>
<b>FNSS</b>	<b>Auxiliar</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesta fase, a “Abes” permaneceu como membro isolado no âmbito do subsistema.

Finalmente, os “municipalistas” tiveram a sua atuação focada no reconhecimento da titularidade municipal quanto aos serviços, exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, onde a gestão deve ser compartilhada entre o estado e os municípios envolvidos, na pouca abertura à participação da iniciativa privada na prestação desses serviços e no amplo controle social. A coalizão permaneceu estável ao longo nesta fase e contou com a liderança da “Assemae” e da “FNSA”. O Quadro 51 apresenta os atores da coalizão “municipalistas” e suas respectivas classificações nesta fase.

**Quadro 51 – “Municipalistas” – Classificação dos Atores da Coalizão – Fase 3 (2016 a 2020)**

<b>"MUNICIPALISTAS"</b> <b>Fase 3</b> <b>2016-2020</b>	
<b>Atores</b>	<b>Classificação</b>
ABM	Auxiliar
ASFAMAS	Auxiliar
<b>ASSEMAE</b>	<b>Principal</b>
CNM	Auxiliar
FENATEMA	Auxiliar
FNP	Auxiliar
<b>FNSA</b>	<b>Principal</b>
FNU	Auxiliar
MAB	Auxiliar
MCPA	Auxiliar
ONDAS	Auxiliar
SINTAEMA	Auxiliar

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 52 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre a coalizão “municipalistas” e suas crenças nesta fase.

**Quadro 52 – “Municipalistas” – Evidências – Fase 3 (2016 a 2020)**

<b>"MUNICIPALISTAS" - FASE 3 (2016 A 2020)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
001	[A FNU] é basicamente contra qualquer tipo de <b>privatização</b> , qualquer tipo de participação privada e tal. Essa parte sindical, tem os métodos sindicais, que são um pouco mais agressivos. Enfim, cria aqueles bordões, "MP é da sede", qualquer coisa do tipo de uma luta sindical.	FNU	C2.2
004	Não, repare bem, a <b>regulação</b> seria feita no âmbito dos municípios ou dos estados. [...] por isso que eu sou contra que a ANA faça isso e faça inclusive chantagem para poder liberar o recurso	ONDAS	C3.1

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 53 apresenta os aspectos instrumentais compartilhados pela coalizão “municipalistas”.

**Quadro 53 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Fase 3 (2016 a 2020)**

<p><b>Contrato de Programa</b> S1.1- O contrato de programa é um elemento que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Prestação Regionalizada</b> S3.1- A prestação regionalizada é um modelo que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.</p> <p><b>Abrangência da Prestação Regionalizada</b> S4.1- A prestação regionalizada pode abranger municípios não necessariamente limítrofes.</p> <p><b>Formação dos Blocos</b> S5.2- Voluntária, por decisão dos titulares, exceto em região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, situação em que o bloco é formado de forma mandatória pelos estados.</p> <p><b>Decisão sobre a Desestatização</b> S6.1- A decisão deve ser sempre voluntária pelos titulares dos serviços ou controladores das empresas públicas.</p> <p><b>Interesse e Disponibilidade de Recursos Privados ou Estrangeiros para Investimentos</b> S7.2- Não há interesse ou disponibilidade de recursos expressivos para investimentos privados ou estrangeiros na prestação dos serviços no Brasil.</p> <p><b>Principal Instrumento Financeiro de Universalização</b> S9.2- Fundo nacional de universalização.</p> <p><b>Principal Fonte de Financiamento dos Serviços</b> S10.1- Pública.</p> <p><b>Principal Fonte Pública de Financiamento dos Serviços</b> S11.1- Orçamento público, exceto FGTS.</p>
---

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 54 apresenta algumas das evidências extraídas do corpus sobre os aspectos instrumentais dos “municipalistas” nesta fase.

**Quadro 54 – “Municipalistas” – Aspectos Instrumentais – Evidências – Fase 3 (2016 a 2020)**

<b>"MUNICIPALISTAS" - FASE 3 (2016 A 2020)</b>			
<b>#</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>	<b>ATORES</b>	<b>CRENÇAS</b>
001	E eu acho que, não que tenha sido verbalizado pela Confederação dos Municípios [CNM], mas existe também, aparentemente, uma atenção de prefeitos para a possibilidade de, retomando o serviço da empresa estadual, licitar para a iniciativa privada com uma arrecadação de uma outorga. Então, os prefeitos também estão começando a perceber que eles poderão ter um lucro com essa história.	CNM	<b>S2.1</b>
023	Mas essa questão do fim de <b>contrato de programa</b> é vista, pelo <b>setor todo</b> , como que, de certa maneira, não vai contribuir para o desenvolvimento do setor de forma harmônica, porque ela vai relegar os menores a um estágio de abandono.	Coalizão	S1.1
023	O terceiro grande problema é a <b>regionalização</b> , que é uma boa ideia, como eu falei, sem obedecer aos critérios da constituição, ou seja, instituição de região metropolitana e a questão não pode obrigar os estados, o parágrafo terceiro é claro, os estados poderão, não é estados deverão, criar. Então essa é a questão que envolve o artigo 25 parágrafo terceiro da constituição.	Coalizão	S3.1 S5.2
023	A outra questão é que ele quer <b>formar blocos</b> , quer pegar municípios maiores e juntar com municípios menores, isso é voluntário, o município tem que concordar.	Coalizão	S5.2
023	[...] o quinto grande problema que está embutido nesse aí, a obrigatoriedade de fazer concessões PPP e os estados a venda total, parcial da alienação das suas empresas.	Coalizão	S6.1
030	[...] ele vai pegar dinheiro onde [...]? É na Caixa ou no BNDES meu companheiro, é no mesmo lugar que a gente pega, no mesmo lugar que qualquer um pega, então o nosso poço do dinheiro é o mesmo, ele não traz dinheiro do estrangeiro do banco, não sei de quem para colocar aqui não. Ele vai lá, tá certo? É isso que tem mesmo, mas não é dinheiro novo, o dinheiro é o dinheiro que está aqui, é o mesmo.	ASSEMAE	<b>S11.3</b>
030	Exatamente, a nossa fonte é aquela nossa fonte [bancos públicos]. E eu com todo respeito, eu gostaria de antes de morrer ver alguém trazer um dinheiro diferente, que não fosse esse. Porque essa conversa de que tem <b>apetite</b> , eu já escuto também desde o início, e também eu escutei na lei de saneamento foi a mesma coisa, ah agora nós estamos mais estabilizados, vamos trazer dinheiro de fora. Nunca vi um real de verdade, de verdade mesmo.	ASSEMAE	S7.2

Fonte: elaborado pelo autor.

### 5.6.3. Mudanças Institucionais.

Mais uma vez, as correntes somente voltaram a se mexer, em razão da ascensão de um novo grupo político ao poder<sup>13</sup>. Após um tumultuado processo de *impeachment*, a Presidente Dilma foi afastada temporariamente do cargo em 12 de maio de 2016 e definitivamente em 31 de agosto de 2016. Assim, ascende à Presidência da República, o Vice-Presidente Michel Temer. Temer pertence até hoje aos quadros do MDB, um partido de viés político de centro-direita. Temer assumiu uma pauta privatizante, simbolizada pela publicação da Medida Provisória nº 727, no dia 12 de maio de 2016, primeiro dia de seu mandato interino. A medida provisória criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização (BRASIL, 2016). A MP nº 727, de 2016, se configurou, para o subsistema de água e esgotos, uma mudança institucional gradual em camadas.

No que concerne ao subsistema de água e esgotos, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu um novo regime fiscal e estabeleceu o teto de gastos para a Administração Pública, representou uma mudança institucional gradual por deslocamento, ou seja, quando se dá a introdução de novas regras em compasso com a remoção das regras existentes.

Por seu turno, a MP nº 786, de 2017, que cria o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP), bem como o Decreto no 9.217, de 2017, que regulamenta a MP, também representam, para o subsistema, mudanças institucionais graduais em camadas.

Por outro lado, a partir de um diagnóstico que apontava para índices de cobertura abaixo do esperado e volume de investimentos aquém do necessário para a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, a equipe do Ministro Eliseu Padinha, titular Casa Civil do “Gov Temer”, propôs duas medidas provisórias visando atrair investimentos privados para o subsistema.

No entanto, o “Gov Temer” carecia da sustentabilidade política necessária no Congresso Nacional capaz de ativar mecanismos que possibilitassem o efeito desejado.

---

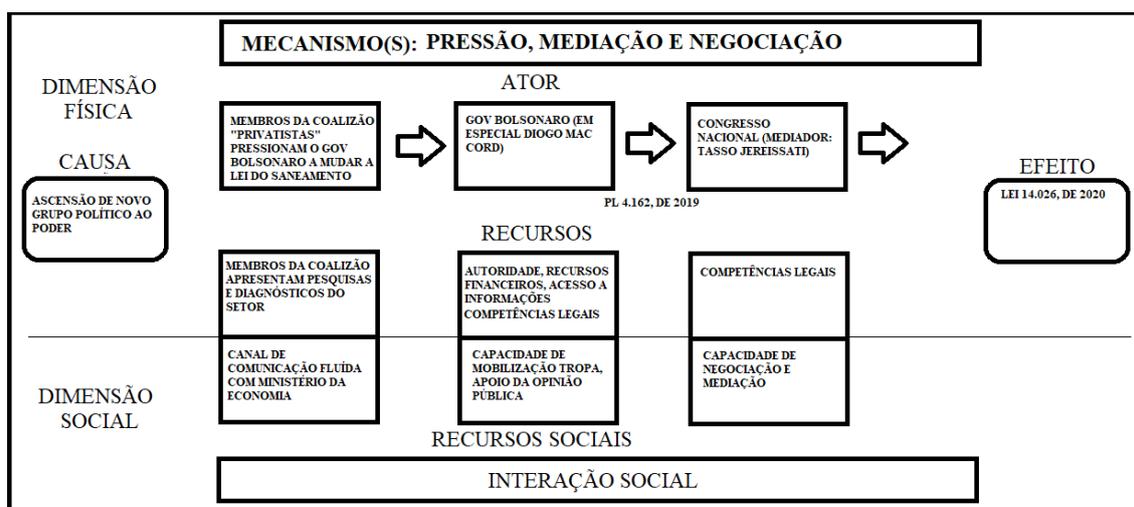
<sup>13</sup> Esse fato parece confirmar a Hipótese de Mudança 2 (Os atributos nucleares de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que propôs o programa permanecer no poder no âmbito daquela jurisdição [...]).

O déficit de sustentação do Governo se devia a dois fatores: o fato do Presidente não ter sido eleito para essa função e os escândalos políticos que levaram à Câmara dos Deputados a iniciar dois procedimentos visando o *impeachment* do mandatário. Os procedimentos de afastamento não passaram na Câmara dos Deputados, mas minaram de vez o capital político do Gov Temer. Assim, a Medida Provisória nº 844, de 2018, publicada no prazo limítrofe determinado pela legislação eleitoral, caducou por decurso de prazo de tramitação. O mesmo destino teve a Medida Provisória nº 868, de 2018, publicada após o início do recesso parlamentar. O contexto não permitiu a ativação dos mecanismos causais necessários para a consecução do efeito desejado. Nesse sentido, é preciso pontuar que as MPs nº 844 e 868, de 2018, caso fossem aprovadas no Congresso Nacional, se configurariam como mudanças institucionais bruscas. Assim, ambas seriam decorrentes da ascensão ao poder de um novo grupo político (conjuntura crítica).

Finalmente, ao analisar o processo de aprovação da Lei nº 14.026, de 2020, a partir do modelo analítico proposto no âmbito desta pesquisa, pode se dizer que houve a ocorrência de uma conjuntura crítica com a posse do Presidente Bolsonaro. Essa conjuntura, capaz de gerar dependência de trajetória, culminou, um ano e meio depois, na publicação da lei. Para ratificar esse entendimento, é preciso lembrar que propostas no sentido de atrair investimentos privados para o setor já haviam sido apresentadas pelo Presidente Temer. Assim, é razoável pensar que houve uma inflexão decorrente de um momento em que as regras do jogo ficaram silentes e possibilitaram mudanças institucionais bruscas. Ou seja, essa conjuntura crítica, ou seja, a ascensão de novo grupo ao poder político, modificou as distribuições do poder político no país, aumentou as disputas entre ideias concorrentes sobre o quadro institucional do setor de saneamento, em especial do subsistema de água e esgotos, e determinou uma dependência de trajetória das respectivas políticas públicas e de seu quadro institucional.

Sendo assim, é possível supor que a mudança brusca do quadro institucional do subsistema, materializada pela publicação da Lei nº 14.026, de 2020, tenha sido fruto da alteração da coalizão dominante do subsistema resultante da ascensão de um novo grupo político ao poder. Esse fato pode ser encarado, no âmbito do ACF, como um fator externo relevante e, no que tange à literatura sobre mecanismos causais, uma importante mudança de contexto. Esse novo contexto, permitiu que a ativação dos mecanismos de pressão, negociação e mediação, decorrente da ascensão do novo grupo político ao poder (causa), resultasse na Lei nº 14.026, de 2007 (efeito). A Figura 25 e o Quadro 55 mostram a ativação dos mecanismos e a descrição do mecanismo pressão, respectivamente.

**Figura 25 – Mecanismos Causais – Fase 3 (2016 a 2020)**



Fonte: elaborado pelo autor.

**Quadro 55 – Mecanismo Causal – Pressão – Evidência – Fase 3 (2016 a 2020)**

	CAUSA	PRESSÃO		EFEITO
TEORIA	ASCENSÃO DE NOVO GRUPO POLÍTICO AO PODER	ATORES LIGADOS À COALIZÃO "PRIVATISTAS" PRESSIONAM GOV BOLSONARO VISANDO À PUBLICAÇÃO DE MODIFICAÇÕES DA LEI DE SANEAMENTO	ATORES LIGADOS À COALIZÃO "PRIVATISTAS" VISANDO À APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI NO 4.162, DE 2019, NO CONGRESSO NACIONAL	LEI 14.026, DE 2020
EVIDÊNCIA EMPÍRICA	TERMO DE POSSE DO PRESIDENTE BOLSONARO EM 01/01/2019 (TRAÇO)	EVIDÊNCIAS FORNECIDAS EM ENTREVISTAS (REGISTRO)	ATAS DE AUDIÊNCIA PÚBLICA NO CONGRESSO NACIONAL EVIDÊNCIAS FORNECIDAS EM ENTREVISTAS PUBLICAÇÃO DA LEI 14.026, DE 2020 NO DOU (SEQUÊNCIA)	PUBLICAÇÃO DA LEI 14.026, DE 2020, NO DOU (TRAÇO)

Fonte: elaborado pelo autor.

## 6. DISCUSSÃO SOBRE OS ACHADOS DA PESQUISA.

Este capítulo busca fazer uma discussão sobre os achados da pesquisa empírica.

### 6.1. COALIZÕES.

No intuito de discutir a configuração das coalizões no âmbito do subsistema, optou-se por utilizar as Hipóteses de Coalizão propostas por Sabatier, Jenkins-Smith e Weble e apresentadas no Capítulo 3 desta Tese.

O subsistema de água e esgotos apresentou as mesmas coalizões durante as três fases. Elas se mantiveram estáveis ao longo do período estudado, confirmando a Hipótese de Coalizão 1. A única exceção foi o ator genérico “Governo Federal”, que mudou de coalizão em sintonia com os diferentes grupos políticos no poder. É importante ressaltar que esse ator foi extremamente relevante no âmbito das coalizões em razão dos recursos que detinha. Assim, a posição de coalizão dominante no âmbito do subsistema acompanhou o alinhamento do ator “Governo Federal”. A classificação das coalizões ao longo do período da pesquisa, conforme proposto por Weible *et al.* (2019, p. 15), está apresentada no Quadro 56.

**Quadro 56 – Classificação das Coalizões de Defesa.**

<b>Coalizão</b>	<b>Fase 1 203 a 2006</b>	<b>Fase 2 2007 a 2015</b>	<b>Fase 3 2016 a 2020</b>
"Municipalistas"	<b>Dominante</b>	<b>Dominante</b>	Minoritária
"Estadualistas"	Minoritária	Minoritária	Minoritária
"Privatistas"	Minoritária	Minoritária	<b>Dominante</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

Também é importante registrar a saída da “Abes” da coalizão “estadualista” a partir da Fase 2, deixando de coordenar suas ações com essa coalizão e passando a atuar como membro isolado.

Os atores das coalizões de defesa mostraram consenso substancial sobre questões pertinentes ao núcleo de políticas públicas, confirmando a Hipótese de Coalizão 2, conforme mostrado no Capítulo 5.

Os Quadros 57, 58 e 59 resumem a classificação dos atores no âmbito das coalizões ao longo das três fases, conforme proposta por Weible *et al.* (2019, p. 9).

**Quadro 57 – Classificação dos Atores da Coalizão “Municipalistas”.**

<b>MUNICIPALISTAS</b>			
<b>Atores</b>	<b>Fase 1 2003-2006</b>	<b>Fase 2 2007-2015</b>	<b>Fase 3 2016-2020</b>
ABM	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
ASFAMAS	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
<b>ASSEMAE</b>	<b>Principal</b>	<b>Principal</b>	<b>Principal</b>
CNM	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
FENATEMA	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
FNP	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
<b>FNSA</b>	<b>Principal</b>	<b>Principal</b>	<b>Principal</b>
FNU	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
<b>Gov Dilma</b>		<b>Principal</b>	
<b>Gov Lula</b>	<b>Principal</b>	<b>Principal</b>	
MAB	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
MCPA	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
ONDAS	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
SINTAEMA	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar

Fonte: elaborado pelo autor.

**Quadro 58 – Classificação dos Atores da Coalizão “Estadualistas”.**

<b>ESTADUALISTAS</b>			
<b>Atores</b>	<b>Fase 1 2003-2006</b>	<b>Fase 2 2007-2015</b>	<b>Fase 3 2016-2020</b>
ABES	Auxiliar		
<b>AESBE</b>	<b>Principal</b>	<b>Principal</b>	<b>Principal</b>
FNSS	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar

Fonte: elaborado pelo autor.

**Quadro 59 – Classificação dos Atores da Coalizão “Privatistas”.**

<b>PRIVATISTAS</b>			
<b>Atores</b>	<b>Fase 1 2003-2006</b>	<b>Fase 2 2007-2015</b>	<b>Fase 3 2016-2020</b>
<b>ABCON</b>	<b>Principal</b>	<b>Principal</b>	<b>Principal</b>
ABDIB	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
CNI	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
FIESP	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
<b>Gov Bolsonaro</b>			<b>Principal</b>
<b>Gov Temer</b>			<b>Principal</b>

Fonte: elaborado pelo autor.

É possível perceber que os atores mantiveram seu status no âmbito da coalizão ao longo do período estudado. Não foi possível avaliar a Hipótese de Coalizão 3 com os dados desta pesquisa.

No que tange às posições defendidas pelos atores governamentais, o ator “Gov Lula” não defendeu posições mais moderadas durante a Fase 1 do que seus aliados nos grupos de interesse. No entanto, renunciou a algumas dessas posições no intuito de viabilizar a evolução institucional materializada na Lei nº 11.445, de 2007. Já na Fase 3, o atores “Gov Temer” e “Gov Bolsonaro” não apresentaram posições mais moderadas do que a ABCON, por exemplo. Esses resultados não permitem confirmar a Hipótese de Coalizão 4.

Esta pesquisa não apresentou evidências capazes de avaliar a Hipótese de Coalizão 5.

No que tange à homofilia das crenças, as evidências mostraram, de fato, a tendência de os atores coordenarem suas ações preferencialmente no âmbito de suas coalizões.

## **6.2. APRENDIZADO.**

Os resultados mostram que houve aprendizado, ou seja, alteração das crenças do núcleo de políticas públicas das três coalizões. No entanto, o aprendizado, até onde esta pesquisa conseguiu apurar, se deu apenas em uma ocasião e em relação a uma crença. O aprendizado em relação à titularidade sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário decorreu da decisão do STF em face da ADIN 1.842-RJ que interpretou a Constituição Federal de 1988 no sentido de reconhecer a gestão compartilhada entre o Estado e os Municípios inseridos em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos.

Esse resultado parece confirmar a Hipótese de Aprendizado 2, que propõe que aprendizado é mais provável quando existe um fórum, nesse caso o próprio STF, que é: (1) suficientemente prestigiado para forçar a participação de profissionais de diferentes coalizões e (2) dominado por normas profissionais (JENKINS-SMITH et al., 2017, p. 153).

As Hipóteses de Aprendizado 1, 3, 4 e 5 não puderam ser avaliadas com os dados levantados nesta pesquisa.

### 6.3. MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E SEUS MECANISMOS.

Mudanças institucionais graduais e bruscas ocorreram, no âmbito do subsistema, em razão da ativação de certos mecanismos no âmbito de determinados contextos (fases) no decorrer do período de pesquisa.

As mudanças bruscas no quadro institucional do subsistema de água e esgotos se materializaram nas Leis nº 11.445, de 2007, e 14.026, de 2020. No que se refere à literatura sobre o ACF, tais mudanças ocorreram como fruto de dois choques externos, representados pela ascensão ao poder de grupos políticos de matizes ideológicos diferentes. Esses choques afetaram profundamente o subsistema, alterando a coalizão dominante e, portanto, as crenças dominantes do núcleo de políticas públicas (JENKINS-SMITH *et al.*, 2017). Esses resultados parecem confirmar as Hipóteses de Mudança 1 e 2 do ACF. No que se refere à primeira, os choques externos foram condições necessárias, mas não suficientes para a mudança. Nesse sentido, é possível imaginar que nada teria acontecido se a ascensão de grupos políticos diferentes ao poder não resultasse na troca da coalizão dominante do subsistema. Em relação à segunda, os atributos nucleares das políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como de seu quadro institucional, não foram revisadas enquanto a coalizão que propôs tais políticas se manteve dominante.

Sob o ponto-de-vista institucionalista histórico, essas mudanças bruscas se deram devido a ocorrência de duas conjunturas críticas que estabeleceram alterações na distribuição do poder político e determinaram dependência da trajetória das políticas públicas de interesse do subsistema, bem como de seu quadro institucional. Essas conjunturas críticas foram representadas pela ascensão ao poder político de grupos de matizes ideológicos diferentes. Essas mudanças se deram a partir da ativação dos mecanismos causais de pressão, mediação e negociação.

Por outro lado, as diversas mudanças institucionais graduais se materializaram por meio da adaptação do quadro institucional às diversas configurações ambientais que se estabeleceram ao longo do período estudado. De acordo com o ACF, tais mudanças ocorreram como fruto da alteração dos aspectos instrumentais da estrutura de crenças dominante na coalizão. Por exemplo, a Lei dos Consórcios Públicos criou o contrato de programa como instrumento que permitiu a formalização das relações entre municípios e CESBs no que tange à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa mudança gradual se deu em função da crença de que essa formalização,

apesar de dificultar a abertura do mercado, permitiria ao município estabelecer e verificar o cumprimento de metas visando à universalização dos serviços.

Por seu turno, o institucionalismo histórico propõe que as mudanças institucionais graduais, diferente das bruscas, ocorrem apartadas de surgimento de conjunturas críticas e dos seus respectivos cenários de dependência de trajetória. Segundo essa literatura, essas mudanças graduais são constantes e mantêm relação com a configuração ambiental. Elas se dão conforme tipologia proposta por Mahoney e Thelen (2010). Por exemplo, a MP nº 727, de 2016, que criou o PPI, se configurou, para o subsistema de água e esgotos, uma mudança institucional gradual em camadas, pois inseriu novas regras, sem remover as existentes.

Finalmente, é importante apreciar o caso da decisão do Supremo em face da ADIN 1.842-RJ, no que diz respeito à mudança institucional. Sob o ponto de vista do ACF, houve aprendizado, pois ocorreu alteração de crença do núcleo de políticas públicas. Ainda sob esse componente do quadro analítico, o mecanismo aprendido é um dos caminhos necessários, mas não suficientes para a mudança institucional. Nesse caso, a alteração seria brusca, pois decorreu de alteração de crença do núcleo de políticas públicas. No entanto, a partir da literatura sobre institucionalismo histórico, a decisão do STF representou uma mudança institucional gradual por conversão, ou seja, o mandamento constitucional permaneceu formalmente o mesmo, mas foi interpretado e aplicado de outra forma. Sob essa perspectiva, a mudança foi gradual, pois não mantinha relação com a conjuntura crítica “ascensão de novo grupo político ao poder”, mas apenas com configuração ambiental, nesse caso, com o elenco de Ministros do Supremo.

O Quadro 60 resume as principais mudanças institucionais ocorridas no âmbito do subsistema durante o período estudado e seus tipos.

### Quadro 60 – Tipos de Mudanças Institucionais

DATA	MUDANÇA INSTITUCIONAL			TIPO
<b>FASE 1</b>				
30/12/2004	LEI	11.079	Lei das PPPs	GRADUAL
06/04/2005	LEI	11.107	Lei dos Consórcios Públicos	GRADUAL
<b>FASE 2</b>				
<b>05/01/2007</b>	<b>LEI</b>	<b>11.445</b>	<b>LEI NACIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO</b>	BRUSCA
22/01/2007	DECRETO	6.025	Institui o PAC.	GRADUAL
21/06/2010	DECRETO	7.217	Regulamenta a Lei Nacional do Saneamento Básico	GRADUAL
06/03/2013	ACÓRDÃO STF (ADIN)	1.842	Decide sobre a Titularidade dos Serviços de Saneamento em Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões	GRADUAL
20/11/2013	DECRETO	8.141	Institui o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB	GRADUAL
12/01/2015	LEI	13.089	Estatuto da MetrÓpole	GRADUAL
<b>FASE 3</b>				
12/05/2016	MEDIDA PROVISÓRIA	727	Cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)	GRADUAL
15/12/2016	EMENDA CONSTITUCIONAL	95	Estabelece Teto de Gastos na Administração Pública Federal	GRADUAL
12/07/2017	MEDIDA PROVISÓRIA	786	Cria o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP)	GRADUAL
04/12/2017	DECRETO	9.217	Estrutura o Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP)	GRADUAL
<b>15/07/2020</b>	<b>LEI</b>	<b>14.026</b>	<b>NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO</b>	BRUSCA

Fonte: elaborado pelo autor.

O próximo capítulo apresentará as considerações finais desta pesquisa.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O objetivo geral desta Tese foi identificar as principais mudanças institucionais relacionadas ao subsistema de água e esgotos ocorridas entre 2003 e 2020 em âmbito federal, suas dinâmicas e seus fatores causais. Esta pesquisa foi guiada a partir do seguinte problema: como e por que o cenário institucional do subsistema de água e esgotos se modificou no Brasil entre 2003 e 2020 em âmbito federal.

O quadro analítico adotado nesta pesquisa foi baseado no *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que explica a mudança por meio da dinâmica de interação entre coalizões. Para completar o quadro analítico, este estudo seguiu a proposta apresentada por Andrade (2020), que conjugou a aplicação do ACF ao conceito de mecanismo causal, que possibilita desvendar a conexão entre as causas e seus efeitos através do detalhamento dos respectivos processos de causalidade. Neste estudo foram levados em consideração os atores coletivos, como diversos outros trabalhos que utilizaram o ACF<sup>14</sup>.

O trabalho empírico se desenvolveu por meio do estudo de caso da evolução institucional do subsistema de água e esgotos no Brasil em âmbito federal e foi apoiada por estratégias de análise de conteúdo e rastreamento de processos.

O esforço de pesquisa se deu através da construção de um código de análise documental que fosse capaz de recuperar as crenças, os recursos e as estratégias das coalizões que atuaram no subsistema, bem como os mecanismos causais que explicaram as principais mudanças institucionais nesse subsistema. Esse código foi aplicado às transcrições das 12 entrevistas realizadas com atores relevantes do subsistema e ao conjunto de transcrições das audiências públicas sobre os serviços de abastecimento de água de esgotamento sanitário realizadas no período sob investigação na Câmara dos Deputados. A ideia inicial era incluir também as audiências públicas realizadas no Senado Federal e no Congresso Nacional, mas esse material era de difícil recuperação.

Antes de partir para o esforço de codificação, o período estudado foi dividido em três diferentes contextos ou fases, tendo como marcos referencias as mudanças institucionais mais relevantes para o subsistema. As fases foram: (1) 2003 a 2006; (2) 2007 a 2015; e (3) 2016 a 2020.

O subsistema de água e esgotos, entre 2003 e 2020, foi composto por três coalizões estáveis, a saber: os “municipalistas”, os “estadualistas” e os “privatistas”. A identificação

---

<sup>14</sup> Vide Andrade (2020) e Araújo (2013).

das coalizões foi realizada por meio de evidências sobre o compartilhamento das crenças do núcleo de políticas públicas e a coordenação de ação entre os atores coletivos mapeados. Durante todo o período sob investigação, o subsistema apresentou uma configuração com uma coalizão dominante e as demais minoritárias (WEIBLE *et al.*, 2019). A posição de dominância no subsistema manteve relação com o alinhamento de um ator coletivo de suma relevância: o “Governo Federal”. Esse ator assumiu diferentes configurações, crenças e estratégias em razão do grupo político que se encontrava no poder em cada fase sob análise. Assim, se optou por qualificar o ator “Governo Federal” conforme esse grupo no poder, representado pelo Presidente em exercício naquele momento, a saber: “Gov Lula”, “Gov Dilma”, “Gov Temer” e “Gov Bolsonaro”. No âmbito de cada coalizão foram identificados os atores principais e auxiliares ao longo das três fases estudadas<sup>15</sup>.

Os “municipalistas” atuaram como coalizão dominante no âmbito do subsistema nas fases 1 e 2, contando com a liderança dos atores “Gov Lula”, “Gov Dilma”, “Assemae” e “FNSA”. Essa coalizão defendia a titularidade municipal, o fechamento do mercado e um amplo controle social. Na fase 3, a coalizão reconheceu que a titularidade em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas deveria ser compartilhada entre estado e municípios integrantes. Essa mudança no núcleo de políticas públicas, ou aprendizado, se deu em função da decisão do STF em fase da ADIN 1.842-RJ. Também na fase 3, foram encontradas evidências sobre a crença favorável do estabelecimento de diretrizes gerais regulatórias pela União. Não se pode afirmar que essa crença não estava presente nas demais fases, mas apenas que não havia evidências nesse sentido no corpus.

Os “estadualistas” sempre foram uma coalizão minoritária no subsistema. Sua principal crença girava em torno da ideia da titularidade estadual no que tange à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A liderança da coalizão foi exercida pela “Aesbe”. Da mesma forma que os “municipalistas”, a coalizão também sofreu alteração na sua crença sobre a titularidade na fase 3. Diante desse aprendizado nessa fase 3, passou a haver forte convergência de crenças do núcleo de políticas públicas entre os “municipalistas” e os “estadualistas”, podendo significar a constituição de uma nova coalizão em substituição às originais. No entanto, não foram encontradas evidências quanto à coordenação de ação entre essas coalizões.

---

<sup>15</sup> Vide (WEIBLE *et al.*, 2019, p. 9).

Os “privatistas” assumiram a condição de coalizão dominante no âmbito do subsistema de água e esgotos apenas na fase 3, após o alinhamento do ator genérico “Governo Federal”, qualificado como “Gov Temer” e “Gov Bolsonaro”. A coalizão tinha como ponto central do seu sistema de crenças a ideia de abertura ampla do mercado à iniciativa privada. Atuaram como líderes dessa coalizão a “ABCON” e os “Gov Temer” e “Gov Bolsonaro”, esses últimos apenas na fase 3.

No que tange às coalizões, foram confirmadas as Hipóteses de Coalizão do ACF 1, 2 e a homofilia de crenças. Ou seja, as coalizões foram bastante estáveis ao longo de todo o período sob investigação, houve consenso prioritário em relação às crenças do núcleo de políticas públicas e houve coordenação de ação preferencialmente no âmbito das próprias coalizões.

As evidências empíricas obtidas permitiram confirmar apenas o aprendizado sobre a titularidade decorrente da decisão do STF. As três coalizões sofreram esse processo de alteração das crenças do núcleo de políticas públicas, porém em diferentes momentos. Assim, foi possível confirmar a Hipótese de Aprendizado do ACF 2.

O subsistema de água e esgotos apresentou diversas mudanças institucionais, bruscas e graduais, ao longo do período estudado. As mudanças bruscas se materializaram por meio das Leis nº 11.445, de 2007, e 14.026, de 2020. Essas mudanças bruscas ocorreram devido ao fator externo “ascensão de diferentes grupos políticos ao poder” (conjuntura crítica) nas fases 1 e 3 e à ativação dos mecanismos de pressão, mediação e negociação.

Por outro lado, diversas mudanças institucionais graduais se efetivaram no subsistema no decorrer do período estudado. Essas mudanças graduais se caracterizam por estarem apartadas da ocorrência de uma conjuntura crítica e sua respectiva dependência de trajetória.

No que tange à consecução dos objetivos, apesar desta pesquisa ter respondido a todas as questões propostas no projeto, alguns elementos do ACF, como recursos e estratégias, não foram estudados na profundidade desejada originariamente. A carência de referenciais teóricos sobre esses temas certamente contribuiu para esse resultado.

Esta Tese deixa algumas sugestões para pesquisas futuras. Em primeiro lugar, se propõe que sejam estudadas as mudanças institucionais ocorridas em âmbito estadual e de alguns municípios. Seria interessante comparar a evolução entre os três níveis: federal, estadual e municipal. Em segundo lugar, se sugere ampliar o período de pesquisa no intuito de capturar as dinâmicas de mudança institucional decorrentes de nova ascensão

de um diferente grupo político ao poder (terceiro mandato do Presidente Lula) no subsistema, assim como para os governos anteriores a 2003, a partir da instituição do Planasa. Por fim, é importante a realização de novas aplicações empíricas do quadro analítico composto pelo ACF estendido pelos mecanismos causais. Essa chave analítica parece apresentar um bom poder explicativo para as mudanças institucionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Marina. **Cisternas de Água para Beber**: um estudo sobre mudança política e institucional através do Advocacy Coalition Framework. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: [http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/39864/1/2020\\_MarinaLazarottodeAndrade.pdf](http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/39864/1/2020_MarinaLazarottodeAndrade.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.

ARAÚJO, Suely. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012**: um estudo comparado entre as agendas verde e marrom. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/623534>. Acessado em 13 ago. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS REGULADORAS. **Quem Somos – Associação Brasileira de Agências Reguladoras**. Abar. Disponível em: <https://abar.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 15 dez. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. **Sobre a ABDIB**. ABDIB. Disponível em: [https://www.abdib.org.br/quem-somos/?gad\\_source=1&gclid=CjwKCAiAlcyuBhBnEiwAOGZ2Sy6c6nFvkXTgeD2kMbpibSJabZJgPHUmH5zRjXRq1hiVbuvGfqHZORoCMN4QAvD\\_BwE](https://www.abdib.org.br/quem-somos/?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAlcyuBhBnEiwAOGZ2Sy6c6nFvkXTgeD2kMbpibSJabZJgPHUmH5zRjXRq1hiVbuvGfqHZORoCMN4QAvD_BwE). Acesso em: 10 jan. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **História da Abes**. Abes. Disponível em: <https://abes-dn.org.br/historia-da-abes/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS. **Quem Somos**. ABM. Disponível em: <https://abm.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO. **Institucional**. Aesbe. Disponível em: <https://aesbe.org.br/novo/institucional/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE MATERIAIS PARA SANEAMENTO. **Quem Somos**. Asfamas. Disponível em: <http://www.asfamas.org.br/a-asfamas>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. **Sobre a ABCON SINDCON**. ABCON. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/institucional/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO. **Quem Somos**. Assemae. Disponível em: <https://assemae.org.br/institucional/quem-somos>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, Rodrigo. **A história do saneamento básico no Brasil**. Disponível em: <http://www.rodoinside.com.br/a-historia-do-saneamento-basico-no-brasil>. Acessado em: 30 jun. 2019.

BEACH, Derek. What are causal mechanisms? *In: 2020 American Political Science Annual Meeting*, 116, 2020, San Francisco: APSA, 2020.

BEACH, Derek. Working with mechanistic evidence. *In: 2020 American Political Science Annual Meeting*, 116, 2020, San Francisco: APSA, 2020.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus. How do I know mechanistic evidence when I see it? A four-step procedure for tracing causal mechanisms in case study research. *In: 2017 American Political Science Annual Meeting*, 113, 2017, San Francisco: APSA, 2017.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus. **Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Michigan: University of Michigan Press, 2019

BOURDIEU, Pierre. **A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos**. Porto Alegre: Zouk, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995. [Lei de Concessões]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.147, de 20 de fevereiro de 2001**. Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=156846&file\\_name=PL+4147/2001](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=156846&file_name=PL+4147/2001). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/103.htmimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htmimpressao.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.665, de 03 de abril de 2003**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4665impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4665impressao.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.031, de 02 de abril de 2004.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5031.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.031%2C%20DE%20%20DE%20ABRIL%20DE%202004.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20composi%C3%A7%C3%A3o%2C%20estrutura%C3%A7%C3%A3o,vista%20o%20disposto%20no%20art..](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5031.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.031%2C%20DE%20%20DE%20ABRIL%20DE%202004.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20composi%C3%A7%C3%A3o%2C%20estrutura%C3%A7%C3%A3o,vista%20o%20disposto%20no%20art..) Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Conselho das Cidades. **Resolução no 05, de 16 de junho de 2004.** Apoia o Anteprojeto de Lei da política Nacional de Saneamento Ambiental, apresentado pela Secretária Nacional de Saneamento no Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, para que seja encaminhado ao Congresso Nacional, e dá outras providências. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-05-2004.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Congresso Nacional, 2004. [Lei das Parcerias Público-Privadas]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005. [Lei dos Consórcios Públicos]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/L11107.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.296, de 16 de maio de 2005. Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS.** Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/286716>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 219, 11 de julho de 2006.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/78408>. Acesso em: 09 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.361, 13 de julho de 2006.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=330604>. Acesso em: 09 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 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. Brasília: Congresso Nacional, 2007. [Lei Nacional do Saneamento Básico]. 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). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 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). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ.** Ação julgada parcialmente procedente. Acórdão. Relator Ministro Luiz Fux. Redator do Acórdão Ministro Gilmar Mendes. DJe, nº 181. Ementário nº 2701-1. 16 set. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 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. Brasília: Presidência da República, 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). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conheça o PMSS.** Brasília: MCidades, 2015. Disponível em: <http://www.pmss.gov.br/index.php/conheca-o-pmss>. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2015. [Estatuto da MetrÓpole]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 727, de 12 de maio de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv727.htmimprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv727.htmimprensa.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95,** de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 786, de 12 de julho de 2017.** Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas, altera a Lei nº 11.578, de 26 de novembro 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv786impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv786impresao.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844impresao.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868impresao.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870impresao.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.666, de 02 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Decreto/D9666impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9666impresao.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei no 4.162, de 02 de agosto de 2019.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico; a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2213200>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília: Congresso Nacional, 2020. [Novo Marco Legal do Saneamento Básico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto: Visão Geral – Ano de Referência 2022.** Brasília: Ministério das Cidades, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO\\_TEMATICO\\_VISAO\\_GERAL\\_AE\\_SNIS\\_2023.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2023.pdf). Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL 61. **PPP é fundamental para universalizar saneamento, defende associação do setor.** Disponível em: <https://brasil61.com/n/ppp-e-fundamental-para-universalizar-saneamento-defende-associacao-do-setor-pind234179>. Acesso em: 07 fev. 2024.

CALMON, Paulo. Introdução às Políticas Públicas. *In: Curso de Formação para o Cargo de Analista de Planejamento e Orçamento*, 17., 2012. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2012. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1063/2/Aulas%20%281%29%20-%20Paulo%20Carlos%20Du%20Pin%20Calmon%20%28D%204.1%20%e2%80%93%20Introdu%3%a7%3%a3o%20%3%a0s%20Pol%3%adticas%20P%3%ablicas%29.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

CONCEIÇÃO, Andreia. **Análise da Evolução dos Indicadores de Saneamento e sua Relação com Saúde Pública**: Estudo de Caso em São Luís – MA. 2017. 131 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Escola Politécnica e Escola de Química, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.poli.ufrj.br/dissertacoes/dissertpoli2115.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Institucional**. CNI. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Quem Somos**. CNM. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/institucional>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CORRÊA, Geraldo. Sistemática do Governo Federal para acesso a recursos de financiamentos e do OGU. *In: 48º Congresso Nacional de Saneamento da Assemae*. Fortaleza: Assemae, 2018.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.

ENDO, Maurício; JODAS, Franceli. **Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?** São Paulo: KPMG, 2020. Disponível em: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2020/07/kpmg-quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

FALLETI, Tulia. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 455-462, 2016.

FALLETI, Tulia; LYNCH, Julia. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9; p. 1143-1166, set. 2009.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ÁGUA, ENERGIA E MEIO AMBIENTE. **Carta ao Presidente do Senado Federal**. Fenatema. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8992037&ts=1628093856596&disposition=inline>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sobre a Fiesp**. Fiesp. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS. **Histórico e Visão**. FNP. Disponível em: <https://fnp.org.br/fnp/historico>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS URBANITÁRIOS. **Quem somos**. FNU. Disponível em: <https://www.fnucut.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FRENTE NACIONAL PELO SANEAMENTO AMBIENTAL. **Sobre a Frente**. FNSA. Disponível em: <https://saneamentoparatodos.blogspot.com/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Túlia; SHEINGATE, Adam. Historical Institutionalism in Political Science (*draft introduction*). In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Túlia; SHEINGATE, Adam (eds). **Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York, London: Oxford University Press, 2014.

FÓRUM NACIONAL DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SANEAMENTO. **Habitação e Saneamento**. FNSS Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/forum-nacional-de-secretarios-de-saneamento-reune-se-nesta-terca-feira>. Acesso em: 10 jan. 2024.

GRANOVETTER, Mark. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE Eletrônica**, v. 6, n. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: [https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S1676-56482007000100010.pdf](https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482007000100010.pdf). Acesso em: 26 maio 2019.

HALL, Peter. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, 2003, p. 373–404.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Saneamento Básico: Aspectos Gerais da Gestão da Política de Saneamento: 2017**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas de Saneamento: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/atlas\\_saneamento/#/home](https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_saneamento/#/home). Acesso em: 22 jan. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Rendimento de todas as fontes 2022**. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102000\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102000_informativo.pdf). Acesso em: 22 jan. 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Quem somos**. Trata Brasil. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

JENKINS-SMITH, Hank; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE Christopher; INGOLD; Karin. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. **Theories of the Policy Process** (Kindle Version). New York: Routledge, 2017.

JONES, Bryan. Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. **Journal of Public Administration Theory and Research**, v. 13, p. 395-412, 2003.

KASSOUF, Ana. Saneamento e Educação: Bens Substitutos ou Complementares? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA, v. 25, n. 2, p. 359-372, ago. 1995. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/782>. Acesso em: 23 jan. 2024.

LULIA, Luciana; DOMINGUES, Diego. O Papel do Amicus Curiae e das Audiências Públicas Como Instrumentos de Aperfeiçoamento e Legitimidade das Decisões do Supremo Tribunal Federal. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro: v. 11, n. 4, p. 2477-2494, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/33115/27052>. Acesso em: 23 jan. 2024.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 1–37.

MARCH, J. G. **A primer on decision making: how decisions happen**. New York: Free Press, 1994.

MARIANI, Daniel; TAKAHASHI, Fábio; DUCROQUET, Simon; ALMEIDA, Thiago. **Reta ideológica: A posição ideológica de mil influenciadores no Twitter**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/gps-ideologico>. Acesso em: 25 set. 2020.

MENDES, André. **O Embate Regulatório no Saneamento Brasileiro**. 2007. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2LqK9tL>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MOVIMENTO DE CIDADANIA PELAS ÁGUAS. **Facebook**. MCPA. Disponível em: [https://www.facebook.com/MCPABrasil/?locale=pt\\_BR](https://www.facebook.com/MCPABrasil/?locale=pt_BR). Acesso em: 10 jan. 2024.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Quem somos**. MAB. Disponível em: <https://mab.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

NORTH, Douglass. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NUGEM, Rita. **Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI) em Porto Alegre-RS**. 2015. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Escola de Enfermagem, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/127980/000974325.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DOS DIREITOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO. **Sobre o ONDAS.** Ondas. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/sobre-o-ondas/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo. O Marco Legal do Saneamento Básico e os impactos nos municípios. *In: Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo Municipal*. Salvador: Universidade Católica de Salvador – UCSAL, 2020. Apresentação.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento Humano:** Relatório de 2021/2022. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2022 Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-05/hdr2021-22ptpdf.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

RIOS, Verônica (coord.). **Novo Marco Legal do Saneamento Básico: Por Quem Fez.** Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The Study of Public Policy Processes. *In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. (ed.). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: An assessment. *In: SABATIER, Paul. (ed.). Theories of the Policy Process.* Boulder: Westview Press, 1999.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. *In: SABATIER, Paul (ed.). Theories of the Policy Process.* 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SCRIPTORE, Juliana. **Impactos do Saneamento Sobre Saúde e Educação:** uma análise espacial. 2016. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-02082016-165540/publico/CorrigidaJuliana.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SAIANI, Carlos; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 79-106, abr. 2010.

SILVA, Tatiana. **Mudança institucional, discurso e instituições:** políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35766>. Acessado em: 09 out. 2020.

SILVERWOOD-COPE, Karen. **Evolução Recente da Política Ambiental no Brasil:** uma análise a partir do Plano Plurianual 2000/2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3535>. Acessado em: 09 out. 2020.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM ÁGUA, ESGOTO E MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **História do Sindicato**. Sintaema. Disponível em: <https://sintaemas.org.br/historia>. Acesso em: 10 jan. 2024.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. (eds). **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. New York: Oxford University Press, 2005, p. 1-39.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 3-38.

THELEN, Kathleen.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, F. **Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEIBLE, Christopher; JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. In: PETERS, Guy; ZITTOUN, Philippe. **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives**. London: Palgrave MacMillan, 2016.

WEIBLE, Christopher.; INGOLD, Karin; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam; JENKINS-SMITH, Hank. Sharpening Advocacy Coalitions. **Policy Studies Journal**, early view, jun. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12360>. Acesso em: 05 out. 2019.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

ZAHARIADIS, Nikolao. Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making. In: PETERS, Guy; ZITTOUN, Philippe. **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives**. London: Palgrave MacMillan, 2016.

## APÊNDICE A – PROTOCOLO DE ENTREVISTA

<b>Introdução</b>
Esta pesquisa é sobre a evolução das políticas de água e esgoto entre 2003 e 2020. O tempo estimado é entre 40-60 minutos. Sua participação é voluntária e suas respostas serão mantidas anônimas.
<b>Papel do Entrevistado</b>
De modo geral, desde quando e qual o seu <b>envolvimento</b> inicial com o setor de água e esgotos?
<b>Antes da Lei 11.445 (2003 a 2006)</b>
Quais eram as <b>ideias</b> defendidas por você à época? Quem estava <b>ao seu lado</b> (quem defendia as mesmas ideias)? Quais eram os <b>recursos</b> e as <b>estratégias</b> que você e seu grupo utilizaram para promover essas ideias? Quais eram as <b>ideias contrárias</b> ? <b>Quem</b> as defendia? Quem eram os <b>mediadores</b> ?
<b>Após a Lei 11.445 (2007 a 2015)</b>
O que <b>ficou de fora</b> da Lei 11.445? O que <b>não devia estar</b> na Lei 11.445? Algum <b>fator externo</b> influenciou no resultado? Que <b>novas ideias</b> você defendia? Quais foram as principais <b>evoluções</b> nesse período?
<b>2016 a 2020</b>
Quais são as <b>ideias</b> defendidas por você e seu grupo na atualidade? Quem está <b>ao seu lado</b> (defende as mesmas ideias)? Quais os <b>recursos</b> e as <b>estratégias</b> que você e seu grupo utilizam hoje para promover essas ideias? Quais as <b>ideias contrárias</b> ? <b>Quem</b> as defende? Quem são os <b>mediadores</b> ? O que <b>ficou de fora</b> da Lei 14.026? O que não devia estar na Lei 14.026? Algum <b>fator externo</b> foi relevante para a aprovação da lei?
<b>Perguntas de encerramento</b>
Há alguma coisa que você gostaria de acrescentar?

**APÊNDICE B – CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL – COMPONENTES E  
ITENS DE CRENÇA**

<b>NÚCLEO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (<i>POLICY CORE</i>)</b>	
<b>COMPONENTE</b>	<b>ITEM DE CRENÇA</b>
<p><b>C1- Titularidade</b> sobre a Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.</p> <p>A titularidade se traduz na responsabilidade sobre a política pública e a prestação dos serviços. Os serviços podem ser executados de forma direta pelo titular ou indiretamente, via contratação de terceiros.</p>	C1.1- Sempre municipal.
	C1.2- Sempre estadual.
	C1.3- Municipal, exceto em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, onde a gestão deve ser compartilhada entre estado e municípios envolvidos.
	C1.4- União.
	C1.5- Compartilhado entre União, estados e municípios, via sistema nacional de saneamento.
<p><b>C2- Abertura à Iniciativa Privada</b> da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.</p> <p>Grau de abertura à iniciativa privada quanto à prestação dos serviços. Mantém relação com a existência de instrumentos que facilitam a concessão dos serviços à iniciativa privada e intenção política de fazer uso desses instrumentos.</p>	C2.1- Ampla abertura da prestação dos serviços à iniciativa privada.
	C2.2- Pouca ou nenhuma abertura à iniciativa privada na prestação dos serviços. O serviço deve ser prestado pelo poder público.
<p><b>C3- Lócus de Definição das Diretrizes Regulatórias</b> na Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.</p> <p>Esfera da federação e respectivo órgão ou organização que deve ser responsável pela definição das diretrizes regulatórias relativas à prestação dos serviços.</p>	C3.1- União, por órgão ou agência federal.
	C3.2- Estadual, por órgão ou agência estadual.
	C3.3- Município ou consórcio de municípios, por meio de órgão ou agência municipal ou intermunicipal.
	C3.4- Modelo regulatório distribuído entre União, estados e municípios.
<p><b>C4- Foco do Controle Social</b> sobre os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.</p> <p>Modelo de controle social a ser adotado em relação às políticas públicas e à prestação dos serviços.</p>	C4.1- Amplo controle social, tanto na formulação das políticas públicas, quanto na prestação dos serviços.
	C4.2- Controle social focado na formulação das políticas públicas.
	C4.3- Controle social focado na prestação dos serviços.
	C4.4- Sem controle social direto.

<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS (<i>SECONDARY BELIEFS</i>)</b>	
<b>COMPONENTE</b>	<b>ITEM DE CRENÇA</b>
<p><b>S1- Contrato de Programa</b> como Instrumento Regulador da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário em Gestão Associada.</p> <p>Avaliação sobre a efetividade do contrato de programa como instrumento regulador da prestação dos serviços em relação à consecução das metas de cobertura.</p>	S1.1- O contrato de programa é um elemento que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.
	S1.2- O contrato de programa é um elemento que dificulta a consecução das metas de cobertura dos serviços.
	S1.3- A consecução das metas de cobertura dos serviços não depende da celebração de contrato de programa.
<p><b>S2- Transição Público-Privada</b> da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.</p>	S2.1- Curta, por meio da interrupção dos contratos de programa vigentes.
	S2.2- Média, por meio da proibição da renovação dos contratos de programa vigentes.

<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS (SECONDARY BELIEFS)</b>	
<b>COMPONENTE</b>	<b>ITEM DE CRENÇA</b>
Nível de urgência em relação à transição da prestação dos serviços pelo poder público para a iniciativa privada.	S2.3- Longa, por meio da possibilidade de renovação dos contratos de programa vigentes.
S3- <b>Prestação Regionalizada</b> dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.  Avaliação sobre a efetividade do modelo de prestação regionalizada dos serviços em relação à consecução das metas de cobertura e às especificidades locais.	S3.1- A prestação regionalizada é um modelo que facilita a consecução das metas de cobertura dos serviços.
	S3.2- A prestação regionalizada é um modelo que afronta a titularidade municipal dos serviços e desconsidera as especificidades locais.
	S3.3- A prestação regionalizada é um modelo desnecessário, pois sempre há uma solução que viabiliza a prestação dos serviços em determinado município.
S4- <b>Abrangência da Prestação Regionalizada</b> dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.  Grau de abrangência do modelo de prestação regionalizada dos serviços.	S4.1- A prestação regionalizada pode abranger municípios não necessariamente limítrofes.
	S4.2- A prestação regionalizada deve abranger apenas municípios pertencentes a uma mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.
S5- <b>Formação de Blocos</b> para a Prestação Regionalizada dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.  Modelo de formação de blocos de municípios visando à prestação regionalizada dos serviços no que tange ao tomador de decisão e ao seu caráter voluntário ou mandatório.	S5.1- Voluntária, por decisão dos titulares.
	S5.2- Voluntária, por decisão dos titulares, exceto em região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, situação em que o bloco é formado de forma mandatória pelos estados.
	S5.3- Mandatória, por decisão dos estados, via unidade regional de saneamento básico ou em região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana.
S6- <b>Decisão sobre a Desestatização</b> da Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.  Modelo decisório da desestatização dos serviços.	S6.1- A decisão deve ser sempre voluntária pelos titulares dos serviços ou controladores das empresas públicas.
	S6.2- A decisão deve ser estimulada pela União via estabelecimento de metas parciais compulsórias de universalização.
S7- <b>Interesse e Disponibilidade de Recursos</b> para Investimentos Privados ou Estrangeiros na Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.  Percepção quanto à disponibilidade de recursos e ao interesse da iniciativa privada e de grupos estrangeiros em realizar investimentos na prestação dos serviços.	S7.1- Há interesse e disponibilidade de recursos expressivos para investimentos privados ou estrangeiros na prestação dos serviços no Brasil.
	S7.2- Não há interesse ou disponibilidade de recursos expressivos para investimentos privados ou estrangeiros na prestação dos serviços no Brasil.
S8- <b>Sustentabilidade</b> Econômica dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.  Percepção quanto à sustentabilidade econômica dos serviços.	S8.1- Os serviços são sustentáveis economicamente na maioria dos municípios.
	S8.2- Os serviços não são sustentáveis economicamente na maioria dos municípios.
S9- <b>Principal Instrumento Financeiro de Universalização</b> dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.  Percepção quanto ao principal instrumento financeiro visando à universalização dos serviços.	S9.1- Orçamento público, exceto fundo nacional de universalização.
	S9.2- Fundo nacional de universalização.
	S9.3- Subsídio cruzado.
	S9.4- Outro instrumento.

<b>ASPECTOS INSTRUMENTAIS (SECONDARY BELIEFS)</b>	
<b>COMPONENTE</b>	<b>ITEM DE CRENÇA</b>
S10- Principal <b>Fonte de Financiamento dos Serviços</b> de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.  Percepção quanto à principal fonte de financiamento dos serviços, se pública ou privada.	S10.1- Pública.
	S10.2- Privada.
	S10.3- Pública e privada, com pesos semelhantes.
S11- Principal <b>Fonte Pública de Financiamento dos Serviços</b> de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.  Percepção quanto à principal fonte pública de financiamento dos serviços.	S11.1- Orçamento público, exceto FGTS.
	S11.2- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
	S11.3- Bancos públicos.
	S11.4- Outra fonte.

**APÊNDICE C - CÓDIGO PRELIMINAR DE ANÁLISE DOCUMENTAL –  
MUDANÇA POLÍTICA E INSTITUCIONAL**

COMPONENTE		ITEM		DESCRIÇÃO
M1	EVENTO EXTERNO E INTERNO	M1.1	Mudança de governo ou das coalizões governamentais (externo)	Posse de novo Presidente da República ou alteração significativa da coalizão de apoio ao governo.
		M1.2	Mudança das condições socioeconômicas (externo)	Alteração relevante das condições socioeconômicas do país com capacidade de afetar temas de interesse do subsistema.
		M1.3	Mudança na opinião pública (externo)	Alteração da opinião pública sobre temas de interesse do subsistema.
		M1.4	Interferência de outros subsistemas (externo)	Decisão tomada no contexto de outros subsistemas com capacidade de afetar temas de interesse do subsistema.
		MI.5	Crise (interno)	Evento interno de natureza econômica ou social com capacidade para desestabilizar o subsistema podendo causar a redistribuição de poderes e recursos entre as coalizões.
		M1.6	Escândalo político (interno)	Evento interno de natureza política com capacidade para desestabilizar o subsistema podendo causar a redistribuição de poderes e recursos entre as coalizões.

COMPONENTE		ITEM		DESCRIÇÃO
M2	MECANISMO CAUSAL	M2.1	Aprendizado	Alteração duradoura de pensamento ou intenção comportamental que tem origem na experiência e que resulta na obtenção ou revisão de preceitos do sistema de crenças individuais ou coletivas.
		M2.2	Negociação	Diálogo entre dois ou mais atores, individuais ou coletivos, com o objetivo de alcançar um resultado benéfico sobre uma ou mais questões onde existe um conflito. Busca a cooperação dentro de um contexto de disputas.
		M2.3	Coordenação	Ação realizada no âmbito das coalizões de defesa ou entre atores de diferentes coalizões em temas nos quais há convergência de crenças, no intuito de alinhar o comportamento e trocar informações e conselhos visando influenciar as decisões do governo em temas de interesse do subsistema.
		M2.4	Mediação	Comportamento político de atores com capacidade de diálogo com as coalizões que compõem o subsistema visando o estabelecimento de acordos críveis.
		M2.5	Pressão	Ação coletiva visando influenciar as decisões do governo em temas de interesse do subsistema.
		M2.6	Corretagem	

COMPONENTE		ITEM		DESCRIÇÃO
M3	RECURSO	M3.1	Autoridade formal para tomar decisões sobre temas de interesse do subsistema	Atribuição formal atribuída por norma ou regulamento para tomar decisões ou para participar de espaços de decisão sobre temas de interesse do subsistema. A coalizão dominante, geralmente, tem vários dos seus membros em posições de autoridade formal, já as coalizões minoritárias têm poucos ou nenhum.
		M3.2	Apoio da opinião pública	Nível de suporte da opinião pública em relação às crenças e propostas da coalizão sobre temas de interesse do subsistema.
		M3.3	Acesso à informação técnica	Repertório de informações técnicas sobre temas de interesse do subsistema às quais a coalizão tem acesso.
		M3.4	Capacidade de mobilização de tropa de apoio	Capacidade da coalizão de mobilizar atores para apoiar posicionamentos lastreados no seus sistemas de crenças.
		M3.5	Acesso a recursos financeiros	Capacidade da coalizão de ter acesso a recursos financeiros visando lastrear suas ações.
		M3.6	Capacidade de liderança habilidosa (empreendedor político)	Quantidade de membros da coalizão que se comportam como líderes habilidosos (empreendedores políticos), capazes de criar uma visão atraente da coalizão, usar recursos de maneira estratégica e eficiente, bem como atrair novos recursos.
		M3.7	Capacidade de materializar uma estrutura organizacional	

COMPONENTE		ITEM		DESCRIÇÃO
M4	ESTRATÉGIA	M4.1	Divulgar informações técnicas	Divulgar informações técnicas que corroborem com o sistema de crenças.
		M4.2	Fazer lobby com atores com autoridade formal	Buscar influenciar autoridades formais visando alterar dispositivos legais ou normativos, integrantes de espaço de decisão ou disponibilidade de recursos orçamentários ou financeiros sobre temas de interesse do subsistema.
		M4.3	Buscar apoio da opinião pública	Buscar suporte da opinião pública em relação às crenças da coalizão sobre temas de interesse do subsistema.
		M4.4	Organizar ou participar de manifestação pública	Organizar ou participar de manifestação pública em apoio a posicionamentos lastreados no sistema de crenças da coalizão ou em oposição a posicionamentos dissonantes com sistema de crenças.
		M4.5	Contestar decisão judicialmente ou administrativamente	Contestar decisão tomada por autoridade formal via recurso administrativo ou judicialmente.

COMPONENTE		ITEM		DESCRIÇÃO
M5	MUDANÇA INSTITUCIONAL	M5.1	Mudança legal ou normativa	Publicação de lei ou decreto com disposições que afetam os temas de interesse do subsistema.
		M5.2	Mudança organizacional	Criação de órgãos, autarquias, empresas, conselhos ou outras estruturas organizacionais relativos aos temas de interesse do subsistema.
		M5.3	Expansão ou redução relevante de recursos públicos federais destinados ao setor	Alteração significativa de recursos financeiros públicos disponíveis aos temas de interesse do subsistema.
		M5.4	Mudança do processo	

### APÊNDICE D – LINHA DO TEMPO

DATA	EVENTO		
<b>01/01/2003</b>	<b>POSSE DO PRESIDENTE LULA (1ª MANDATO)</b>		
01/01/2003	MEDIDA PROVISÓRIA	103	Cria Ministério das Cidades
03/04/2003	DECRETO	4.665	Cria a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
28/05/2003	LEI	10.683	Ratifica a Criação do Ministério das Cidades
30/12/2004	LEI	11.079	Lei das PPPs
06/04/2005	LEI	11.107	Lei dos Consórcios Públicos
04/05/2005	DECRETO	5.440	Estabelece o Controle de Qualidade da Água de Sistemas de Abastecimento
<b>01/01/2007</b>	<b>POSSE DO PRESIDENTE LULA (2ª MANDATO)</b>		
<b>05/01/2007</b>	<b>LEI</b>	<b>11.445</b>	<b>LEI NACIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO</b>
17/01/2007	DECRETO	6.017	Regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos
<b>22/01/2007</b>	<b>LANÇAMENTO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)</b>		
31/08/2007	MEDIDA PROVISÓRIA	387	Regulamenta Transferências Obrigatórias no Âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
26/11/2007	LEI	11.578	Ratifica Regulamentação das Transferências Obrigatórias no Âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
<b>29/03/2010</b>	<b>LANÇAMENTO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO 2 (PAC 2)</b>		
21/06/2010	DECRETO	7.217	Regulamenta a Lei Nacional do Saneamento Básico

DATA	EVENTO		
<b>01/01/2011</b>	<b>POSSE DA PRESIDENTE DILMA (1<sup>o</sup> MANDATO)</b>		
17/11/2011	DECRETO	7.618	Mantém a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
08/03/2012	MEDIDA PROVISÓRIA	561	Regulamenta a Aplicação de Recursos do PAC em Cias Estaduais de Saneamento
24/07/2012	LEI	12.693	Ratifica a Regulamentação da Aplicação de Recursos do PAC em Cias Estaduais de Saneamento
06/03/2013	ACÓRDÃO STF (ADIN)	1.842	Decide sobre a Titularidade dos Serviços de Saneamento em Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões
17/09/2013	LEI	12.862	Altera a Lei Nacional do Saneamento Básico
20/11/2013	DECRETO	8.141	Institui o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB
21/03/2014	DECRETO	8.211	Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei Nacional do Saneamento Básico
<b>01/01/2015</b>	<b>POSSE DA PRESIDENTE DILMA (2<sup>o</sup> MANDATO)</b>		
12/01/2015	LEI	13.089	Estatuto da Metrópole
30/12/2015	DECRETO	8.629	Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei Nacional do Saneamento Básico
<b>12/05/2016</b>	<b>VICE-PRESIDENTE TEMER ASSUME INTERINAMENTE A PRESIDÊNCIA EM RAZÃO DO AFASTAMENTO DA PRESIDENTE DILMA</b>		
12/05/2016	MEDIDA PROVISÓRIA	727	Cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)
06/07/2016	LEI	13.308	Altera a Lei Nacional do Saneamento Básico
12/07/2016	LEI	13.312	Altera a Lei Nacional do Saneamento Básico
01/08/2016	LEI	13.329	Altera a Lei Nacional do Saneamento Básico
<b>31/08/2016</b>	<b>POSSE DO PRESIDENTE TEMER (APÓS <i>IMPEACHMENT</i> DA PRESIDENTE DILMA)</b>		

DATA	EVENTO		
13/09/2016	LEI	13.334	Ratifica a Criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)
08/12/2016	DECRETO	8.927	Mantém a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
15/12/2016	EMENDA CONSTITUCIO- NAL	95	Estabelece Teto de Gastos na Administração Pública Federal
31/05/2017	MEDIDA PROVISÓRIA	782	Mantém o Ministério das Cidades
12/07/2017	MEDIDA PROVISÓRIA	786	Cria o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP)
01/11/2017	LEI	13.502	Mantém o Ministério das Cidades
04/12/2017	DECRETO	9.217	Estrutura o Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP)
04/12/2017	LEI	13.529	Ratifica a Criação do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP)
29/12/2017	DECRETO	9.254	Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei Nacional do Saneamento Básico
06/07/2018	MEDIDA PROVISÓRIA	844	Atualiza Marco Legal do Saneamento Básico
27/12/2018	MEDIDA PROVISÓRIA	868	Atualiza Marco Legal do Saneamento Básico
<b>01/01/2019</b>	<b>POSSE DO PRESIDENTE BOLSONARO</b>		
01/01/2019	MEDIDA PROVISÓRIA	870	Cria o Ministério do Desenvolvimento Regional (sucessor do Ministério das Cidades)
02/01/2019	DECRETO	9.666	Cria a Secretaria Nacional de Saneamento (sucessora da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental)
18/06/2019	LEI	13.844	Ratifica a Criação do Ministério do Desenvolvimento Regional
18/10/2019	DECRETO	10.074	Altera o Decreto nº 9.217, de 4 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (FEP)

<b>DATA</b>	<b>EVENTO</b>		
22/01/2020	DECRETO	10.203	Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei Nacional do Saneamento Básico
24/03/2020	DECRETO	10.290	Mantém a Secretaria Nacional de Saneamento
<b>15/07/2020</b>	<b>LEI</b>	<b>14.026</b>	<b>NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO</b>