

A REGULAMENTAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL:  
ENTRE OS CONSTRANGIMENTOS DO ESTADO CAPITALISTA E AS  
POSSIBILIDADES DA POLÍTICA

Berenice de Souza Cordeiro

Ippur/Ufrj

berenicesc@uol.com.br

Durante a primeira metade da década de 2000, parte significativa da sociedade brasileira vivenciou um forte sentimento de que a esperança poderia vencer o medo. Acreditava-se na possibilidade real de mudança, no sentido de promover a inclusão social por meio do aprofundamento da democracia. Aquela expectativa, impregnada principalmente nos segmentos sociais que fizeram a luta política pela redemocratização no Brasil, tendo na Constituição de 1988 o seu emblema e na Reforma Urbana a sua bandeira, chegara timidamente até o Estado, alcançando pelo menos o governo que acabara de ser eleito.

Ao atingir as organizações que integram o Estado, mais especificamente uma das suas mais importantes instituições - o governo, a esperança passa a permear os espaços nos quais se discute e se formula políticas públicas. Assim, influencia o setor de saneamento que, embora descontextualizado do processo mais amplo de democratização da gestão pública, como fizera o movimento pela Reforma Urbana (RIBEIRO e CARDOSO, 2003), encontrara-se, por um lado, emergido de uma luta política entre os agentes acerca da privatização e, por outro, pressionado por todos os lados, o que inclui agentes em posições confrontantes, para avançar na regulamentação do quadro normativo no nível nacional.

Embora a tese<sup>1</sup> que inspira este artigo tenha como objeto o processo decisório que resultou na nova organização institucional do setor de saneamento implementada no governo Lula e sua regulamentação, faz-se necessário deixar claro que a análise considera as transformações operadas majoritariamente pelo Estado desde a segunda metade dos anos de 1980. As reformas setoriais estavam em plena carga, sobretudo no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), imprimindo ao saneamento o receituário neoliberal, enquanto outras áreas - como a saúde, a educação e a assistência se organizavam em outra direção,

---

<sup>1</sup> Este artigo traz um breve resumo da tese “O saneamento como campo político: uma análise do processo decisório do setor no governo Lula”. Ippur, 2014.

aprofundando os princípios constitucionais de descentralização e de controle social como instrumentos de universalização do acesso aos serviços (COSTA, 2003).

Sob essa perspectiva histórica, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, na primeira gestão do Presidente Lula, representa um ponto de inflexão com reflexos em duas dimensões: i) na organização político-institucional do saneamento, que passa a possuir endereço próprio e, mais do que isto, sob a proposta de uma agenda integrada com outras políticas urbanas; ii) no processo de discussão da regulamentação do saneamento, que cria estruturas mais propícias à integração institucional e setorial, a exemplo do grupo de trabalho interministerial (GTI) e insere a agenda em instâncias mais permeáveis à participação social, a exemplo das conferências e das câmaras temáticas do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades).

Contudo, essa conjuntura não revela, até então, a questão maior que desafia a gestão do saneamento no Brasil: compreender como superar as forças inerciais que imprimem ao setor uma trajetória histórica marcada pela visão empresarial. Cabe esclarecer, desde já, que o termo "empresarial" expressa a ideia de como historicamente os interesses privados, que tencionam conferir ao saneamento o status de mercadoria, moldam a ação do Estado e influenciam a gestão dos serviços. Não se trata, portanto, de uma abordagem que se reduz ao clássico debate público *versus* privado, estatal *versus* mercantil, Estado *versus* mercado. O ponto principal que se pretende explorar ao cunhar o termo empresarial como forte marca da análise é o quanto as reformas do setor se inserem em um projeto político mais amplo para reformular o papel do Estado e a natureza dos serviços básicos, independente do tipo de prestador, ou seja, sendo o prestador um agente privado ou mesmo uma empresa pública (CASTRO, 2011).

Por outro lado, a leitura dessa trajetória resiliente, que demarca a organização empresarial do saneamento, põe em relevo a existência de forças de mudança que buscam romper a estrutura de vetos imposta pelos agentes que se sentem ameaçados por outro projeto, que tem significado político na noção do saneamento como direito. Entretanto, no confronto entre esses dois significados políticos evidencia-se uma contraposição que se sustenta até mesmo sob a perspectiva marxista: a substituição do princípio do direito pelo princípio da seletividade e da exclusão, operada não apenas pelo mercado, mas inclusive pelas instituições públicas responsáveis, porque outorgadas pelo Estado, pela provisão de serviços essenciais, como são os de saneamento. E mais, optar por um ou outro significado implica incisivamente diferentes possibilidades de universalização do acesso, de capacidade de prover serviço com

equidade, e de este atuar como elemento gerador de emancipação humana (SEN, 2000; RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 2003). Em outras palavras, a diferença entre um ou outro significado importa.

Enfrentar esta questão requer mais do que demarcar posição. Entende-se que romper com essa trajetória histórica e engendrar uma trajetória de mudança reivindica o esforço que vai além da luta política, que se pratica no saneamento primordialmente em reação a alguma iniciativa governamental. Ir além significa contribuir para tirar do limbo a reflexão ainda rarefeita sobre o saneamento, aprisionada na dimensão técnico-administrativa e, sobretudo, construída fora do contexto político, social e econômico onde são estabelecidos os marcos que estruturam e determinam, em grande medida, as opções de políticas públicas com implicações sobre as formas de gestão dos serviços.

Deste lugar, avalia-se que é de fundamental relevância compreender que o avanço do saneamento no rumo da inclusão social por meio do aprofundamento da democracia constitui um problema essencialmente político. Reitera-se que esta análise corrobora os esforços para superar o déficit que a produção científica sobre o saneamento tem com o processo de conhecimento. Se, por um lado, o caráter multidimensional do saneamento torna este esforço ainda mais complexo, porque aciona um leque muito amplo de áreas de conhecimento, por outro, ou somado à necessidade de superar a preponderância da dimensão técnico-administrativa, exige que este esforço se materialize em um arcabouço conceitual e metodologicamente organizado sob o desafio de uma abordagem interdisciplinar sobre o campo.

Portanto, embora a narrativa adote o termo "setor" para designar o saneamento como objeto do estudo, de maneira alguma significa atribuir-lhe uma conotação de compartimento estanque, mesmo porque não coadunaria com a abordagem adotada nesta análise, que o faz dependente do contexto político, social e econômico do qual faz parte e da natureza de política pública que tem nos princípios de universalidade, equidade, integralidade e intersetorialidade os seus eixos organizadores.

Acredita-se, dessa forma, que a elaboração intelectual acerca do saneamento, inscrevendo-o de maneira consistente no debate teórico sobre o papel do Estado, nas formulações conceituais sobre participação cidadã e analisando-o a partir das distintas correntes que discutem as políticas públicas, qualifica a luta política pelo saneamento como direito (HELLER e CASTRO, 2007). Esta análise filia-se àqueles que reconhecem a existência de um espectro maior e plural de agentes que participam do processo do

conhecimento, e que o fazem referenciados nas estruturas sociais, responsáveis pela formação dos interesses e das diferentes formas de comportamento desses agentes.

Sob essa perspectiva, a análise enfatiza o processo decisório em torno da regulamentação do setor de saneamento no governo Lula, tendo como objeto o processo de aprovação da Lei 11.445, sancionada em 5 de janeiro de 2007, conhecida como a Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB). Para isto, parte do pressuposto de que as disputas em torno dessa regulamentação, por meio do processo de concepção, discussão e aprovação da LNSB e seus antecedentes, podem ser mais bem explicadas através da ideia do setor de saneamento como campo (BOURDIEU, 1996, 2003). A construção analítica do setor de saneamento como campo político tanto inscreve o objeto na sociologia como mobiliza a literatura que discute a análise de processos decisórios de políticas públicas, própria da ciência política.

Dessa perspectiva analítica, a referida tese analisa o processo decisório em torno da regulamentação do setor de saneamento básico no Brasil, a partir da identificação dos principais agentes que estruturam e objetivam o campo do saneamento, particularmente aqueles que atuaram nesse processo marcado por disputas entre projetos políticos que, ancorados em diferentes visões de mundo, sobretudo sobre o papel do Estado, atribuem significados distintos para esta política pública.

Nessa análise o foco recai sobre o processo político que decanta da relação entre contexto [do sistema político, social e econômico] e a especificidade na construção de determinada política pública. Do contexto, interessa construir um diálogo com as correntes teóricas que se pautam no fundamento básico de que as políticas públicas não são formuladas, e muito menos implementadas, sob a supremacia de uma única organização, mesmo esta sendo o Estado. Ao contrário, os intrincados processos decisórios que as cercam decorrem de um complexo sistema de relações que os agentes estabelecem, sob a forma de embates ou de alianças. Entre esses agentes, o Estado, extensivo aos órgãos estatais e suas burocracias, posiciona-se no campo a partir de interesses próprios porque opera na perspectiva da sua contraditória relação com a sociedade (SOUZA, 2006).

A apropriação dessa perspectiva analítica à luz do construtivismo estrutural de Bourdieu consiste na teoria geral de referência deste estudo, que visa compreender as composições de capitais engendradas pelos agentes que incidem sobre o processo político examinado.

A contextualização histórica do processo de organização político-institucional do setor de saneamento conforma a cunha reflexiva construída entre contexto - político, social e econômico - e especificidade para o caso desta política pública. Historicamente, o setor de saneamento no Brasil se estruturou empresarialmente (BRITTO, 2006; COSTA, 2009). A organização político-institucional do saneamento brasileiro herda o caráter empresarial institucionalizado com o Planasa, imprimindo ao setor uma trajetória marcada por forte resiliência. Segundo a literatura, a resiliência consiste na capacidade que as instituições têm de recuperar rapidamente sua forma original, principalmente quando cessam as pressões por mudança. Na apropriação deste conceito, entendemos que este movimento de voltar à forma original quase sempre agrega alguma alteração, a integridade da forma original não é preservada. Uma das questões norteadoras da presente análise consiste no entendimento dos fatores responsáveis pela inércia institucional, que impõe ao saneamento trajetórias de difícil reversão. Avalia-se que os movimentos de instalação de uma nova orientação política resultaram em reforçar ou no limite travestir a natureza empresarial conferida ao setor no regime militar, no caso do Brasil. Assim, defende-se a ideia de que a característica empresarial do saneamento poderia ser explicada pelo conceito de legado de políticas prévias (ARRETCHE, 2000) ou, como formulada em Pierson (2004), de *path dependence*<sup>2</sup>.

O objeto se insere, portanto, no campo das teorias sobre o Estado e das análises empíricas sobre políticas públicas. Entretanto, como observa Souza (2006), apesar da relevância de estudos que associem os temas do Estado e das políticas públicas, na produção acadêmica e técnica disponível, ainda são poucas as pesquisas que os relacionem sob uma mesma matriz analítica. Paradoxalmente, a literatura mais contemporânea sobre políticas públicas<sup>3</sup> imprime ao Estado um lugar coadjuvante, pois pouco discute sobre o que é e como opera. Entender que as políticas públicas são por natureza produto das instituições que compõem o Estado e que essas, por sua vez, são constituídas a partir do que a sociedade e o sistema político decidem sobre como o Estado funciona e para quê, constitui o ponto de partida de qualquer perspectiva analítica que presuma entender as conexões entre os dois temas.

Estudos norteados nesta perspectiva buscam integrar as três dimensões do que se denomina "análise de políticas públicas". A abordagem da "policy analysis" pretende analisar

---

<sup>2</sup> Paul Pierson (2004) e outros institucionalistas históricos como Theda Skocpol (1985) e Peter Evans (1993), preocupados com os mecanismos responsáveis pelas persistências institucionais e possibilidades de mudança, desenvolvem suas argumentações acerca do conceito de *path dependence* em parâmetros analíticos diferentes do que aqueles tradicionalmente utilizados pela economia.

<sup>3</sup> Elaborado com base no Volume I do Panorama do saneamento básico no Brasil: elementos conceituais. Ministério das Cidades, 2011.

justamente "a interrelação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o 'arcabouço dos questionamentos tradicionais' da ciência política" (FREY, 1999, p.3).

Entretanto, ressalta-se que o foco desta análise está nos seus processos [de formulação, discussão, negociação e de aprovação de uma determinada face da política pública de saneamento, ou seja, a sua regulamentação] e não nos seus resultados concretos.

Feita a ressalva, salienta-se que a análise a ser empreendida, que toma o saneamento como campo político, admite um diálogo estreito entre o estudo do legado de políticas prévias com o conceito de dependência de trajetória (path dependence). Por dependência de trajetória entende-se que um país, ao iniciar uma determinada trilha institucional, tem os custos aumentados para revertê-la. Isso significa dizer que as escolhas anteriores têm peso sobre as escolhas futuras e a configuração de novas políticas sofre a influência de políticas prévias. Dessa forma, a capacidade de um governo assumir novas políticas é influenciada por políticas anteriores que geraram certas capacidades administrativas, definiram uma distribuição de recursos, incentivaram alianças e consolidaram procedimentos burocráticos. O legado se relaciona assim com as variáveis estruturais e políticas, na medida em que estas também são o resultado de arranjos e de configurações produzidas historicamente. No exercício de adaptar aspectos do modelo de análise de Arretche e de apropriar o conceito de path dependence para compor o marco teórico-metodológico da pesquisa, considera-se que uma das questões norteadoras desta análise consiste no entendimento dos fatores responsáveis pela inércia institucional que caracteriza a trajetória da política do setor de saneamento no Brasil, permitindo a existência de continuidades ao longo do tempo e estabelecendo, inclusive, os contornos e limites de eventuais processos de mudança.

Da teoria geral adotada, apropriam-se conceitos e formulam-se hipóteses que permitem analisar o saneamento básico como um campo [político] estruturado, ou seja, faz-se necessário incorporar ao modelo explicativo as estruturas sociais como relevante dimensão analítica. Na tese, a ideia de campo político estruturado é amplamente aprofundada no sentido de ler o processo decisório do saneamento básico sob a forma de:

um espaço social a várias dimensões, construído na base de princípios de diferenciação ou de distribuição [(., onde os agentes e grupos de agentes são assim definidos pelas suas posições relativas neste espaço. (BOURDIEU, 1989, p.134,135).

Autores ligados ao campo do institucionalismo histórico, como Paul Pierson (2004), Theda Skocpol (1985) e Peter Evans (1993), apesar da reconhecida contribuição para a análise institucional da ciência política, não fazem referência às estruturas sociais, responsáveis pela formação dos interesses e das diferentes formas de comportamento dos agentes. Esses autores partem da premissa de que as instituições moldam as ações [dos agentes]. Acredita-se que inscrever as estruturas sociais - onde operam os agentes e as instituições - como um elemento explicativo central do modelo de análise abre possibilidades para entender não apenas o conceito de "path dependence", tendo a dimensão temporal como principal referência, mas, sobretudo as possibilidades abertas à mudança e sua correlação com os agentes sociais concretos<sup>4</sup>. Em outras palavras, na medida em que os espaços institucionais e suas regras são, ao menos em parte, configurados pelos próprios agentes, é preciso uma explicação que permita entender os agentes concretos que criam as instituições e que nelas atuam.

A ideia de campo estruturado (BOURDIEU, 1983) remete a um ambiente regido por leis próprias em que a cada posição de sua estrutura corresponderia um repertório limitado de possibilidades de ação que são por sua vez socialmente construídas a partir das relações de força [e de poder] e da desigualdade de distribuição de diferentes formas de capital entre os agentes. Fligstein (2003) segue a mesma linha reflexiva ao elaborar, por meio da noção de campo, formulações a respeito da cooperação entre os agentes nas diferentes ordens sociais. Para este autor, a cooperação social baseia-se na capacidade de alguns grupos em interferir na formação de significados acerca da ação social, elaborando as regras de acordo com seus próprios interesses e generalizando-as através de coalizões políticas que a eles conferem poder (FLIGSTEIN, 2003 apud GIOVANESE, 2008, p. 16). A análise empreendida no estudo aciona, portanto, um aparato conceitual que ultrapassa os limites disciplinares e uma estrutura analítica que contempla não apenas o desenho das instituições, os processos de inércia institucional, mas também as disposições dos agentes sociais à ação e suas interações, entendendo ainda as formas pelas quais os sistemas estruturados de distribuição de poder - em que se inserem - operam na trajetória institucional e na conseqüente configuração de dinâmicas e de modelos de gestão.

De uma perspectiva teórica ou de outra, para o presente objeto a característica empresarial historicamente conferida ao saneamento não decorre de uma visão que opõe

---

<sup>4</sup> Pierson (2004) desenvolve sua abordagem tendo por referência uma concepção de "história sem agentes", o que resulta em uma reflexão que confere muito peso aos mecanismos de autorreprodução inerentes à lógica institucional e poucas referências a agentes sociais concretos.

Estado e mercado, ou se preferir, estatal e mercantil, como se fossem campos antagônicos. Particularmente no saneamento, as reformas derivadas tanto do racionalismo administrativo quanto da gestão neoprivatista instalaram princípios e valores mercantis no funcionamento do próprio Estado e das instituições públicas (CASTRO, 2011), sobretudo as companhias estaduais de saneamento básico (CESBs).

A questão crucial que associa pressuposto e hipótese deste estudo não é a mudança em si do setor, mas o quanto as forças inerciais convergem em torno da manutenção da visão empresarial do saneamento, ainda que atuem sob diferentes modelos de gestão dos serviços, que na prática combinam formas de organização política diversas<sup>5</sup>, sem, contudo, alterar a ação decisiva do Estado para garantir a acumulação privada de capital e a própria reprodução do sistema. Nessa perspectiva, Heller e Castro (2007) ao analisarem as tendências de organização do saneamento, que emergem sob o paradigma da eficiência empresarial e que se relacionam com o papel do Estado, destacam que:

A visão empresarial aplicada aos serviços de saneamento é coerente com as tentativas de substituir o princípio desses serviços como direito social da cidadania e que, portanto, devem responder aos interesses e demandas sociais, por princípios mercantis, em que o ator interpelado é o(a) consumidor(a) ou o cliente, e não o(a) cidadão(ã) portador(a) de direitos, ou seja, valorizando a ponta da oferta em detrimento da visão da demanda pelos serviços e subordinando as necessidades sociais aos requerimentos de eficiência empresarial. Por essa razão, tais enfoques estão por requerer uma avaliação crítica (p.4).

No entanto, apesar dessa característica expressar no Brasil uma opção político-institucional, assumida mais claramente durante a ditadura e reeditada no Governo FHC, que buscou instalar o modelo neoprivatista estendido inclusive ao saneamento, este legado sempre fora tensionado por outros agentes que, na interação política com o Estado, pretendiam imprimir ao saneamento outra trajetória. Portanto, o ponto de inflexão dessa trajetória, indicativo de mudança, está justamente em conferir ao saneamento a natureza de política pública de caráter universal, de serviço público essencial, enfim, de direito de cidadania. A formulação do saneamento como direito humano fundamental pressupõe o princípio da não

---

<sup>5</sup> A exemplo do racionalismo administrativo que perpassou tanto a democracia liberal representativa quanto ditaduras cívico-militares.

exclusão de parcelas da população sem capacidade de pagamento pela prestação dos serviços, bem como o papel do Estado na garantia da provisão dos serviços para esses segmentos<sup>6</sup>.

Contudo, a noção de direito que norteia a pesquisa é mais ampla, ao tomar como referência conceitual autores como Marshall (1963), que problematiza a extensão e o aprofundamento dos direitos da cidadania nas democracias capitalistas, José Murilo de Carvalho (2001) que apropria essa literatura clássica para a realidade brasileira, demonstrando o quanto os direitos políticos antecedem os direitos sociais, e ainda Robert Dahl (1971) e Guilherme O'Donnell (1999) que aprofundam a análise entre as dinâmicas democráticas e o exercício dos direitos civis, políticos e sociais.

Salientamos ainda que este estudo, ao dialogar prioritariamente com a sociologia relacional, sem deixar de reconhecer a importância das questões estruturais na explicação do controle do conjunto da classe capitalista sobre o Estado sob diferentes perspectivas (OFFE, 1984; MILIBAND, 1972; PRZEWORSKI, 1988 e 1994), privilegia a adoção de categorias analíticas que ajudam a compreender as formas específicas de interpenetração entre o público e o privado. Nesse esforço, busca na categoria "permeabilidade do Estado", construída por Marques (2000), uma chave interpretativa para a compreensão das fronteiras dessas duas esferas, que apesar de muitas vezes interpenetradas, são distintas, o que torna complexo delimitar precisamente os seus contornos. Segundo Marques (2000, p. 24)

as relações entre público e privado nas políticas públicas, por sua vez, são mais bem descritas a partir da categoria "permeabilidade", que deixa a delimitação entre os dois campos contingentes de análise empírica, além de deixar aberta a possibilidade da existência de uma "zona de sombra" entre os dois campos.

Ainda segundo esse autor, "a permeabilidade é produzida a partir de uma teia de relações e cumplicidades, construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elo" (MARQUES, 2000, p. 53). Apesar dessa forma particular de estruturação dos campos não se constituir privilégio da ação estatal, é na ação do Estado, ou nas atividades em torno dela, que essa rede conforma o que denomina de permeabilidade, "borrando" as fronteiras entre Estado e interesses privados.

Cabe esclarecer que a ideia de permeabilidade não nos serve para discutir a natureza ou a constituição do Estado porque sugeriria uma concepção fundada na separação

---

<sup>6</sup> Como também formulado em BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C.; HELLER, L.; CORDEIRO, B. S. Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. Artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, da Anpur, em 2012.

deste da sociedade, como esferas autônomas, não sendo esta a vertente teórica adotada neste estudo. Mas, a ideia de permeabilidade ajuda a analisar os efeitos dinâmicos sobre as políticas públicas, causados pela forma como se estruturam as relações entre o público e o privado no Brasil (MARQUES, 2000). Nesta análise, a marca dessa permeabilidade na gestão do saneamento como política de Estado está na característica empresarial que define a resiliência do setor de saneamento no Brasil<sup>7</sup>.

Em nosso entendimento, esta categoria analítica, combinada com os conceitos anteriormente apropriados de legado de políticas prévias e de path dependence, ajuda na compreensão de como as reformas neoprivatistas buscam reformular o papel do Estado e a natureza dos serviços básicos, independente do tipo de prestador do serviço, mesmo se este for uma empresa pública.

Deste lugar, trabalha-se com a hipótese de que o processo de regulamentação do saneamento transcorrido no governo Lula, durante o período de 2003-2007, ensaiou um indício de ruptura com essa tendência histórica, marcada pela visão técnica e empresarial do setor de saneamento. Contudo, analisamos que nesse processo o Projeto de Lei 5296/2005 era a proposta de mudança que materializava a instauração de um outro referencial para organizar o setor, calcado no significado político do saneamento como direito. Entretanto, este projeto de lei - formulado em estreita articulação com a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), consolidado pelo Executivo federal por meio de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), aprovado pelos conselhos nacionais das Cidades e da Saúde - quando encaminhado pela Casa Civil da Presidência da República à Câmara dos Deputados, recebe mais de (800) oitocentas emendas.

O Legislativo federal foi palco de intensas rodadas de embate e negociação, envolvendo a Câmara dos Deputados e o Senado em uma comissão mista e a penetração em diferentes níveis de diversos agentes da sociedade civil organizada. Após várias versões apresentadas durante o rito legislativo, é aprovado o PL 7.361/2006, regulamentado como a Lei 11.445/2007, sendo promulgada pelo Presidente da República como a lei que dispõe sobre as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico para o país.

Mesmo sem aprofundar neste artigo a análise do processo político por meio da identificação dos agentes e dos sentidos de sua ação que estruturam e objetivam o saneamento como campo político, é fundamental deixar claro o significado da mudança que move esta reflexão.

---

<sup>7</sup> Para aprofundamento de como a história do setor é marcada pela imposição do seu legado, por meio de sua inércia e resiliência, ver Britto, A.L., Rezende, S., Heller, Cordeiro, B. S. (2012).

Reitera-se que, apesar da supremacia da trajetória resiliente que imprime a característica empresarial ao setor, historicamente vários agentes disputam a natureza do saneamento: como serviço público de caráter essencial, portanto, direito de cidadania e primazia do Estado *versus* a noção de mercadoria, como bem de consumo sujeito à mercantilização que se adquire segundo a lógica do mercado. Nessa disputa entre projetos políticos confrontantes - que como analisado anteriormente não resvala para a dicotomia retórica de "Estado x mercado" ou "público x privado" - a mudança significaria dotar o saneamento de um modelo de gestão capaz de promover a inclusão social por meio do aprofundamento da democratização do processo decisório, combinando universalização do acesso com qualidade do serviço prestado à população.

Sob esta ótica, constrói-se o enunciado da hipótese do estudo que atribui ao PL 5296/2005 a possibilidade ["fracassada"] de rompimento com a trajetória resiliente. A Lei 11.445/2007, apesar de preservar muitos dos princípios daquele projeto de lei, resultou de um "consenso possível", ou seja, sofreu concessões de parte a parte dos agentes que, após quase uma década de debate, concluíram que a regulamentação em si seria o ganho suficiente para reorganizar o setor de saneamento no Brasil. É neste sentido que entendemos que a LNSB é muito mais resultado do conflito do que do consenso. Entender o significado de consenso é uma questão central para o nosso estudo. Na tese, essa ideia de consenso possível é problematizada com base em Gramsci, com o objetivo de argumentar que a LNSB é mais resultado do conflito. Em Gramsci encontramos os elementos para estudar os processos consensuais de direção e de dominação. Na visão gramsciniana, consenso significa que a hegemonia foi conquistada, o que sublinha, portanto, o papel desempenhado pela função dirigente (GRUPPI, 1980).

As concessões feitas, a opção de não enfrentar questões estruturais como a da titularidade<sup>8</sup>, esvaziaram o processo político que poderia levar à inversão da trajetória histórica do saneamento. Contudo, os agentes optaram por um acordo político em torno da aprovação de um instrumento legal que minimamente traduzisse o avanço do setor no sentido de equacionar o tão propalado "vazio institucional". Talvez isto explique parcialmente o quanto a lei aprovada é permissiva como pode ser verificado na ênfase do texto da ação "poderá".

---

<sup>8</sup> Sabe-se que a Lei 11.445/2007 não trata da titularidade dos serviços de saneamento básico, por entender que a definição de competências entre os entes da Federação é matéria exclusiva da Constituição Federal. Para aprofundamento ver o capítulo 4 da tese de referência.

Em que pese a relevância de um quadro normativo para que a política pública tenha como ser implementada sob critérios mínimos de planejamento, regulação e controle social, avaliamos que para o caso do saneamento a aprovação do instrumento legal é insuficiente para retirar o setor do atraso histórico que acumula, do ponto de vista da injustiça social que demarca o perfil do acesso ao serviço<sup>9</sup> e do entrave que representa ao desenvolvimento sustentado do país.

Pretende-se mostrar que o contexto social e político em que se deu a formulação do PL 5296/2005 revela uma rara homologia de interesse [entre agentes governamentais e agentes sociais, neste caso, representados na Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental], capaz de vir a tornar hegemônico o projeto político que inscreve o saneamento como direito de cidadania, de provisão primaz do Estado. Não se trata aqui do propósito simplista de relatar o desfecho de um embate. O propósito é evidenciar o contexto onde se conforma uma política pública, ou seja, de que forma o campo estruturado pelos agentes influencia o caráter dessa política. O contexto influencia o processo político pelo qual se constrói a hegemonia dos interesses de determinado grupo de agentes, de maneira a generalizá-los com sendo os da sociedade.

Neste esforço, algumas indagações orientam a presente reflexão: no campo mais geral, como se constituem as condições sociais para a mobilização das forças de mudanças? No campo específico da regulamentação do setor de saneamento no Brasil, sob quais condições particulares a homologia de interesses entre agentes governamentais e agentes sociais se estabeleceu no âmbito do processo de elaboração e de discussão do PL 5296/2005?

Para instaurar a mudança, a homologia de interesses entre os agentes deve necessariamente envolver o Estado. Embora a construção analítica do saneamento como campo político não a faz refém do protagonismo do Estado, deixamos claro, pelos autores e categorias apropriadas para este objeto, que não se faz política pública sem Estado.

Para examinar como essa situação particular de homologia de interesses se deu no contexto do processo político do PL 5296/2005, recorreremos a duas outras categorias analíticas: o poder posicional e o poder institucional. Por definição, o poder posicional corresponde à ocupação de determinadas posições na rede de relações e o poder institucional é oriundo da investidura de cargos. Dessa análise interessa aprofundar o tratamento conjunto da relação "poder posicional/poder institucional" para ajudar na argumentação da hipótese

---

<sup>9</sup> Para uma abordagem ampla do déficit, ver o Panorama do saneamento básico no Brasil (HELLER *et al.*, 2011).

deste estudo, ou seja, entender de que maneira essas duas formas de poder moldam o desenrolar da ação estatal.

O significado político do saneamento como direito começa a ser construído fora do Estado. A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental surge em oposição à ofensiva neoprivatista para restabelecer a noção de Estado mínimo, que fez parte de forma mais ampla do marco ideológico do chamado Consenso de Washington, atingindo inclusive a gestão de serviços básicos, como os de saneamento. No Brasil a estratégia neoprivatista no saneamento fora liderada pelo governo federal, nos dois mandatos do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, consubstanciada no PLS 266/1997, conhecida como Lei Serra, e depois no PL 4147/2001. A Frente capitaneou um trabalho intenso e militante para derrubar no Senado o PL 266/1997, saindo vitoriosa. Contudo, com essa derrota, o governo federal em uma ação orquestrada com o Banco Mundial encaminhou ao Congresso Nacional o PL 4147/2001 que, sob o discurso da regulação, reeditava mais uma tentativa governamental de, por diferentes meios, privatizar o saneamento no Brasil.

O projeto político do saneamento como direito, além de nascer fora do Estado e em contraposição a um contexto social, político e econômico mais amplo, tem na Frente o seu principal portador. Cabe ainda destacar que a Frente, ao reunir vários agentes contrários à privatização do setor, inaugura um fato social inédito no saneamento porque aglutina no mesmo campo político representantes de movimentos populares [reforma urbana, saúde e moradia], do movimento sindical e da academia, além da representação mais tradicional de prestadores de serviços municipais, algumas outras entidades específicas do setor e outras recém-chegadas ligadas à defesa do consumidor.

No percurso histórico, em 2003 a sociedade brasileira elege um governo de matiz popular e democrática. O presidente, um trabalhador e líder sindical. No contexto mais amplo da política, sob a dimensão da "politics", ousamos dizer que o primeiro governo do Presidente Lula (2003-2006) representou uma inflexão progressista no que toca a adoção de uma nova agenda reformista, porque incorporou algumas das principais propostas elaboradas por pensadores e militantes do movimento pela reforma urbana. No saneamento, esse ar progressista ficou materializado na dimensão da "polity", quando as instituições criadas no Ministério das Cidades foram ocupadas por lideranças e técnicos vinculados e comprometidos com a agenda da reforma urbana e, no caso do saneamento, com o projeto de saneamento como direito, encampado pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. Sob este fato gerador, destaca-se que os dirigentes da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

(SNSA) - o secretário nacional e dois dos três diretores da primeira gestão do governo Lula - foram indicados em comum acordo com a coordenação da Frente.

Avalia-se que a permeabilidade do Estado naquela conjuntura operava sob o enfoque de um referencial de mudança para o saneamento. O PL 5296/2005 fora formulado como alternativa ao PL 4147/2001, que como visto anteriormente, traduzia no saneamento a iniciativa governamental, orquestrada pelo Consenso de Washington, de promover no setor a reforma neoprivatista. Mais que o conteúdo material da política pública proposta no PL 5296/2005, interessa-nos sublinhar o processo político que o gerou, identificando os agentes envolvidos e os sentidos de sua ação.

Especificamente, com esta pesquisa pretende-se compreender como o processo político estudado [sob seus limites e potencialidades] ajuda a entender o futuro da política de saneamento em nosso país. E, de forma bastante particular, intenciona-se analisar sob quais fatores do contexto social, político e econômico seria possível romper com a resiliência do setor, que o faz dependente de uma visão predominantemente empresarial, e imprimir uma trajetória que confere o significado político do saneamento como direito.

Em síntese, o processo investigado na minha tese mostra como, apesar das dificuldades para mudar a trajetória resiliente do setor, a criação de certas condições (sociais e políticas) torna possível a ruptura com essa trajetória. E, ainda que essas condições não tenham sido completadas no processo recente de regulamentação do setor de saneamento no Brasil, sem dúvida desenharam um processo novo, que mesmo não chegando a impor uma inflexão radical, certamente esboçam uma ruptura incompleta que coloca em aberto o futuro e os rumos da política de saneamento no Brasil.

Reafirma-se, conclusivamente, o desejo de que o esforço empreendido neste estudo possa contribuir para inscrever o saneamento na produção intelectual sobre Estado e políticas públicas, na perspectiva da inclusão social por meio do aprofundamento da democracia e, deste lugar, qualificar a luta política pelo saneamento como direito de cidadania.

## REFERÊNCIA

ALFORD, Robert R.; FIDELAND, Roger. **Los Poderes de la Teoria:** capitalismo, estado y democracia. Tradução Jorge Piatigorsky. Cambridge University Press, 1985. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1991.

ARRETCHE, Marta (org.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros em política habitacional.** São paulo: centro de estudos da metrópole/cebrap; Brasília: ministério das cidades, 2012.

\_\_\_\_\_. **Estado Federativo e Políticas Sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Lisboa: DIFEL; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

\_\_\_\_\_. **Razões Práticas.** Sobre a teoria da ação. 9ª ed. Campinas: Editora Papyrus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Las estructuras sociales de la economia.** Barcelona: Editora Anagrama, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Distinção: crítica social do julgamento.** Porto Alegre: Editora Zouk, 2006.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean Claude. **Ofício do Sociólogo: metodologia de pesquisa na sociologia.** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, publicada no DOU de 11/07/2001.

\_\_\_\_\_. Lei 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico; altera (...) e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, Regulamenta a Lei 11.107/2005. 518.

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva. Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PP 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo. Nota Técnica Saneamento. Rio de Janeiro: PROURB/FAU/UFRJ, 2006.

\_\_\_\_\_. Território e Governo: possibilidades de novos arranjos institucionais e escalas espaciais na gestão do saneamento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13., 2009, Florianópolis. Anais... Florianópolis: ANPUR, 2009.

BRITTO, A.L.; REZENDE, S.C.; HELLER, L.; CORDEIRO, B.S. Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Anpur, vol. 14, n. 1, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, José Esteban (Coord.). **Proyecto PRINWASS**. Oxford: Universidad de Oxford, 2004. Disponível em: [www.prinwass.org](http://www.prinwass.org).

\_\_\_\_\_. **Gestão Democrática nos Serviços de Saneamento**: caderno temático nº 9. In: SONALY, Rezende (org.). **Panorama do Saneamento Básico no Brasil**, volume VII. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Básico/Ministério das Cidades, 2011, p. 420.

CORDEIRO, Berenice de Souza Cordeiro. “Saneamento como campo: uma análise do processo decisório no governo Lula”. Tese em **Planejamento Urbano e Regional** aprovada

pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, **IPPUR/UFRJ**.

\_\_\_\_\_. Capacitação em saneamento: conteúdos para uma nova agenda. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (org.). **Coletânea sobre a Lei 11.445/2007**. Livro I, p. 231-239. Brasília: Editora Ministério das Cidades, 2009.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento Institucional**: caderno temático nº 20. In: SONALY, Resende. (org.). **Panorama do Saneamento Básico no Brasil**: cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades, 2011, p.474-520.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da cidade e Saneamento**: o foco no processo decisório do setor. Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995, 211p.

\_\_\_\_\_ (elab.). **Saneamento Ambiental**. Cadernos MCidades nº 5. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

\_\_\_\_\_. **Saneamento: Direito Social e coletivo ou mercadoria?** Reflexões sobre a transformação do setor na era FHC. In: EXPOSIÇÃO DE EXPERIÊNCIA EM SANEAMENTO MUNICIPAL, VII, 2002, Santo André. Anais. Brasília: ASSEMAE, 2002. 1 CD-ROM.

COSTA, André Monteiro. **Avaliação da Política Nacional de Saneamento, 1996-2000. 2003**. Tese de doutorado em Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz. Rio de Janeiro, 2003, 248p.

FLIGSTEIN, N. **The architecture of the markets**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21. Brasília: Ipea, 2000.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: Entre facticidade e validade. Rio de Janeiro:

Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. **Produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editoria Hucitec, 1980.

HELLER, L. A ética do capitalismo e o saneamento no Brasil. **Le Monde**. Diplomatique Brasil. Julho, 2013.

\_\_\_\_\_. O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (org.). **Coletânea sobre a Lei 11.445/2007**. Livro I, p. 89-99. Brasília: Ministério das Cidades, Editora, 2009.

HELLER, Leo; CASTRO, Jose Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro, v.12, n. 3, p.284-295, jul./set. 2007. 519 p.

KATZMAN, Rubéns. **Seducidos y abandonados**: El aislamiento social de los pobres urbanos. Montevideo: Universidad Católica de Uruguay: 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 6ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LÖWY, Michael. 1962. Consciência de classe e partido revolucionário. *Revista Brasiliense*, n. 41, p. 138-160.

MARICATO, Ermínia. (org.). **Balanço de 30 Meses de Governo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

\_\_\_\_\_. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**. Opinião, 26 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Opinioao/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>. Acesso em: 06/02/2010.

\_\_\_\_\_. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO,

L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,

1994.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

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

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003).

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.42, n. 4, pp.577-654, 1999. 520.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

OSTROM, E. Crossing the Great Divide: coproduction, synergy and development. In: EVANS, P. (org.). **State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development**. California: University of California at Berkeley, 1997, p. 85-118.

PIERSON, P. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4 ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

\_\_\_\_\_. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RANDOLPH, Rainer. **Do planejamento colaborativo ao planejamento subversivo:**

reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. In: Colóquio Internacional de Geocrítica, 9., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2007.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O Saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIBEIRO, W. R. Uma derrota dos municípios. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/arquivoArtigos/artigoDr%20WladimirRibeiro.pdf>.

RIBEIRO, L. C. de Q. e SANTOS Junior, O. A. Democracia e Cidade: a divisão social da cidade e da cidadania na sociedade brasileira. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro. Relume Dumará, 2002.

\_\_\_\_\_. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **Revista Eure** (Vol. XXIX, Nº 88), p. 79-95, Santiago de Chile, diciembre 2003.

SABATIER, Paul (ed.). **Theories of the Policy Process**. Westview: Westview Press, 1999.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Rio de Janeiro: Fase, 2009.

SKOCPOL, Theda. Social History and Historical Sociology: Contrasts and Complementarities. **Social Science History**, v. 11, n. 1, p. 17-30, 1987.

SOUSA, Ana Cristina. **Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. Tese de doutorado em Saúde Pública. ENSP/Fiocruz, Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, p.105-121, jun. 2005.

WACQUANT, Lôic. **Os condenados da cidade**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2001.