



SESSÃO TEMÁTICA Nº 17 - ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA

Interesses e articulações na aprovação do Marco Legal do Saneamento Lei 14.026/2020

Rodrigo Gonçalves de Oliveira/Universidade Federal do Rio de Janeiro
Breno Serodio de Castro Rossi/Universidade Federal do Rio de Janeiro
João Daniel de Figueiredo Ferreira/Universidade Federal do Rio de Janeiro

Resumo:

Em tempos de pandemia do Covid-19, políticas de proteção à saúde pública vem enfrentando novos desafios. Direito assegurado pela Constituição Federal, o Saneamento Básico desloca-se para o centro do debate, sendo seu déficit um dos potencializadores da crise sanitária no Brasil. Entre as discussões que ganharam força no ano de 2020, estão as alterações no Marco Regulatório do Saneamento Básico por meio da Lei 14.026/2020, que, através de diversas medidas, facilitam a inserção da iniciativa privada na prestação dos serviços de Saneamento Básico.

O veto de Bolsonaro à manutenção dos Contratos de Programa, instrumento de renovação automática de contrato com as Companhias Estaduais, que regula a transferência de determinado serviço por um Estado ou município a outro ente da federação, indica o recrudescimento da agenda privatista, incentivando as licitações e favorecendo empresas privadas com maior capacidade de investimento a curto prazo. A predileção do BNDES pelo apoio financeiro aos municípios que optarem pela desestatização também configura-se como ponto relevante no entendimento dos rumos do setor.

O presente trabalho, ainda em desenvolvimento, busca identificar as principais alterações legislativas e compreender os interesses dos agentes que se mobilizaram para defendê-las. Para tanto, faz uso da abordagem da Advocacy Coalition Framework (ACF), ou Modelos de Coalizão de Defesa (MCD), proposta por Sabatier (1988).

A pesquisa qualitativa analisou as alterações legislativas a partir de uma pesquisa documental abarcando leis, medidas provisórias e relatórios a respeito do tema; análise de discurso a partir de lives e webinars produzidos a respeito do marco regulatório do saneamento. Pesquisou-se, inclusive, por meio de sites pessoais, linkedin, e outras redes a trajetória

profissional de atores frequentes em espaços de discussão sobre a atração de investimentos para o setor.

Os resultados mostram que as principais alterações legislativas, como o veto aos contratos de programa, a cooperação entre os municípios e a chamada obrigatória de licitação, influenciam em uma maior participação do setor privado. A mudança neste instrumento foi consequência de uma articulação de vários atores públicos e privados. É possível observar que o fenômeno conhecido na literatura como “porta giratória” (DANTAS, TUKUMOTO, PERISSINOTTO, 2019), i.e., a transição dos agentes entre cargos públicos e no setor privado, possibilitou uma troca de informações e benefícios mútuos, aumentando suas influências para incidir nas políticas públicas.

Palavras-chave: saneamento; água; advocacy coalition framework; privatização;
lei n° 14.026/2020

INTRODUÇÃO

A água é entendida como instrumento fundamental no desenvolvimento das civilizações desde a Antiguidade e como exercício de exemplificação, vale ressaltar as sociedades Fenícia, Egípcia e Hebraica. Essas civilizações de características estruturais fluviais engendram a importância da presença da água através dos rios, que eram utilizados para inúmeras funções fundamentais e hábitos sociais cotidianos (Faber, 2011).

Nos tempos atuais, a água se mantém como ferramenta importante na sociedade e cumpre papel essencial na estrutura do pleno funcionamento da saúde pública, nas dinâmicas econômicas e na qualidade da vida. A universalização de seu acesso é de suma importância para as dinâmicas da Administração Pública e para o alcance do interesse coletivo, gerando grandes debates e articulações políticas mediante aos interesses envolvidos na prestação deste serviço.

A condição problemática de diversos setores de serviços públicos no contexto periférico do capitalismo, especialmente no Sul global, é notório e constantemente naturalizado. Em certa medida, essas deficiências são interpretadas como uma realidade imutável e inerente à nossa posição de subdesenvolvimento. O ambiente que anteriormente encontrava dilemas e tomadas de decisões complexas, se depara com uma realidade desafiadora a partir da crise sanitária imposta pela exponencial disseminação do Sars-CoV-2. Com isso, a degradação da oferta de serviços de saneamento básico no Brasil e o aumento das desigualdades socioespaciais são escancaradas.

A dificuldade na universalização do acesso ao serviço de saneamento básico agrava o quadro complexo no âmbito do enfrentamento ao novo coronavírus. As medidas de saúde coletiva e de caráter epidemiológico, a fim de controlar a transmissão do vírus, perpassam por fatores sociais, culturais e econômicos. Entretanto, os problemas presentes anteriormente à crise sanitária no cenário brasileiro contribuem para um quadro ainda mais dificultoso, tendo em vista a higienização adequada como um dos meios de controle de transmissão mais importante, em conjunto com o uso adequado de máscaras e medidas de distanciamento social (Ministério da Saúde, 2021).

A situação é urgente em todo o país: quase 35 milhões de brasileiros não possuem acesso à água potável (Martins, 2021) e apenas 47% de todo esgoto gerado em território brasileiro é tratado (SNIS, 2017). Além disso, as populações periféricas e as situadas nas áreas rurais mais vulneráveis são atingidas de forma mais incisiva (Britto e Quintslr, 2017). Assim, diversas soluções com diferentes caminhos são propostas a fim de contribuir com a resolução desse problema histórico e a tônica das discussões encontra-se na inserção ou não da iniciativa privada nesse setor, com justificativa de uma melhoria na oferta e universalização, em oposição

à suposta ineficiência do setor público (Quintslr e Werner, 2021).

Em julho de 2020, foi sancionada a mudança no Marco Legal do Saneamento Básico em um debate recheado de polêmicas, tanto no meio institucional, quanto na própria sociedade. As respostas à crise sanitária brasileira propostas pela Lei 14.026/2020 foram no sentido da abertura do setor à Iniciativa Privada, estimulando a competição no provisionamento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, principalmente. Até hoje dominado pelas Companhias Estaduais, o setor enfrentou meses de insegurança. A aprovação da lei afrouxava as condições que garantiam ao ente público – municipal, sobretudo – certa soberania na escolha da forma pela qual o serviço seria prestado.

Um dos pontos mais polêmicos da lei – alcançado graças a um veto do poder executivo – trata da extinção dos Contratos de Programa. A partir desta, o processo de licitação após o término de um contrato torna-se obrigatório, estimulando a competição e o favorecimento às desestatizações, devido a capacidade de investimento a curto prazo do setor privado. Vale notar que, no caso dos serviços de água e esgotos, prestados como monopólios territoriais, a competição fica restrita ao momento da licitação. Não há qualquer segurança para as Companhias Estaduais, até mesmo aquelas que prestam um serviço considerado satisfatório. Poucos meses depois da sanção da lei pelo Presidente Jair Bolsonaro, a Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL), foi arrematada em leilão pela BRK Ambiental, (G1 AL, 2021) e outra empresa que segue o mesmo caminho é a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), em um contrato de concessão que apresenta alguns problemas estruturais e, a partir de uma análise crítica, notam-se interesses que motivam as decisões estruturais.

A análise, no entanto, não se restringe apenas às questões técnicas, tendo em vista a recorrência de diferentes atores nos principais espaços de discussão sobre a atração de investimentos para o setor do saneamento. Entre o *boom* de webinars e lives durante o período da pandemia, observamos a massiva reprodução de argumentos em prol da inserção da iniciativa privada na prestação dos serviços, sempre corroborada por figuras frequentes tanto no setor público, quanto no setor privado. O Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), proposto por Sabatier (1988), é ferramenta útil na compreensão das motivações destes diversos atores, incluindo o modo pelo qual se articulam em prol de determinado interesse - neste caso, a privatização do saneamento básico. Em alguns dos casos, houve a recorrência de agentes que transitam entre os dois setores, possivelmente estruturando informações e consolidando sua influência para incidir nas dinâmicas de Políticas Públicas, fenômeno conhecido na literatura como Porta Giratória (DANTAS, TUKUMOTO, PERISSINOTTO, 2019).

O objetivo do presente trabalho, ainda em desenvolvimento, é compreender as mudanças na legislação sobre o saneamento básico e como os agentes interessados se mobilizam para promovê-las em favor da inserção do setor privado e, assim, alcançar seus objetivos. A análise parte da Ecologia Política da Água que estuda a relação com a água, o seu manejo e a disponibilidade, a partir das relações econômicas, sociais, políticas e ambientais.

A Ecologia Política nasceu como contestação à corrente do ambientalismo da década de 1970 denominada neomalthusiana - a qual correlacionava a degradação e a escassez dos recursos ambientais da época ao crescimento populacional. Visão essa considerada apolítica (Robbins, 2011), pois não considerava a distribuição e a disponibilidade socialmente hierarquizada dos recursos naturais.

Considerando os potenciais impactos sociais oriundos do aumento da participação da iniciativa privada na prestação dos Serviços de Saneamento Básico, faz-se necessário o aprofundamento da compreensão das dinâmicas dessa participação privada e da atuação de seus sujeitos, de modo a subsidiar a antecipação de ações que minimizem e evitem eventuais falhas nesse processo.

A autora Karen Bakker (2004) em seu estudo sobre a participação do setor privado na prestação, financiamento, construção e gerenciamento na infraestrutura dos saneamento básico nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) relata que a participação privada nesse setor aumentou significativamente na última década. Através de um movimento gradual, o Estado cedeu o controle institucional dos recursos hídricos às empresas privadas, que por sua essência conta com a orientação da tomada de decisão voltada para mecanismos mercadológicos e financeiros. A partir do aumento dessa participação dos interesses empresariais, o setor privado ganha força na prestação dos serviços e execuções das políticas públicas, atuando em parceria com o Estado ou até mesmo substituindo e excluindo o setor público e criando suas articulações próprias. Em certa medida, suas articulações ocorrem não somente pela exclusão do Estado, mas também na penetração da lógica empresarial na execução da função governamental. Em suma, através do uso do poder estatal em prol dos interesses privados em detrimento às demandas sociais.

A autora menciona o caso francês para exemplificar o que ela considera como as principais formas de gerenciamento privado sobre água: as Parcerias Público-Privadas (PPP), nas quais empresas gerenciam a infraestrutura de abastecimento de água durante um determinado período, conforme contrato, e comumente referido em inglês como "*concessions*" (concessões). Vale notar que, no Brasil, existe uma legislação específica para concessões e para o que é considerado como PPP - sendo as primeiras reguladas pela Lei nº 8.987, de 1995 e as

PPPs pela Lei 11.079, de 2004. Exemplos de privatização total, onde os títulos são repassados totalmente para a empresa privada, que passa a gerenciar e controlar toda a atividade econômica, por outro lado, são raros. Segundo Bakker (2004), três argumentos principais são utilizados para o recuo do Estado e para justificar a privatização da água : a crise conjuntural do orçamento do Estado; a falha estrutural do Estado em fornecer um serviço de qualidade; e uma crise emergente de escassez de água. De fato, estes argumentos são acionados para legitimar as mudanças que vêm sendo promovidas na legislação brasileira.

A água possui valor cultural e simbólico, sendo essencial para a vida, mas também como matéria prima para setores econômicos, os quais mobilizam um grande volume do recurso para as atividades agrícolas e industriais. A prestação de serviços de saneamento implica em um alto valor econômico com requisitos de alto investimento de capital a longo prazo, compromisso esse que nem sempre o setor privado quis assumir. Com isso, a falta de interesse do capital privado foi usada como argumento no século XX para justificar a atuação do Estado através do subsídio a essas políticas de longo prazo e de investimentos elevados em áreas pobres, historicamente ignoradas pelos interesses privados e de acumulação (BAKKER, 2004). Sendo assim, a ação estatal mostrou-se essencial para o atendimento da população vulnerável, negligenciada pelo interesse mercadológico. Todavia, as falhas de estado, segundo a autora, substituíram gradualmente o conceito de falhas de mercado nas últimas duas décadas. O gerenciamento estatal é assim apontado como responsável pela baixa qualidade dos serviços, e assim, segundo argumentos dos principais financiadores, somente “relaxando” o controle estatal é que se abrem oportunidades para a inserção e desenvolvimento do setor privado para serviços melhores e mais baratos. Segundo Bakker (2004), a suposição é que o mercado é mais eficiente que o governo na prestação dos serviços e em sua capacidade de inovar. Em parte, este aumento de eficiência se daria através da remoção de metas político-sociais de universalização da água ou, mais comumente, através de compensação acumulatória por meio de subsídios cruzados.

TENTATIVAS DE MUDANÇAS ATRAVÉS DE MEDIDAS PROVISÓRIAS ANTES DO MARCO REGULATÓRIO DE 2020

Os embates entre grupos que defendiam uma maior participação do setor privado versus os que defendem prioritariamente os serviços por prestadores públicos se tornaram mais arrefecidos com a promulgação da Lei do Saneamento de 2007 (Gonçalves, 2019).

Entretanto, pouco mais de 10 anos depois, o debate voltou à agenda política com a Edição de duas Medidas Provisórias no ano de 2018, na esteira das mudanças promovidas em diversas áreas após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (Quintslr e Werner, 2021).

Encaminhada pelo presidente Michel Temer em 6 de julho de 2018, a MP nº 844/18, com propostas de alterações na Lei 11.445/2007, levantou novamente os grupos da iniciativa privada e os de oposição voltaram a se organizar para defender os seus interesses.

Como aponta Gonçalves (2019), os grupos opositores da medida apontam inconsistências e inconstitucionalidades, como a retirada do conceito de universalização do saneamento, a seleção adversa ao interesse público, dificultando, assim, a prestação do serviço de forma regionalizada e a prática de subsídios cruzados.

Esses subsídios cruzados se formam, resumidamente, através de uma prestadora de serviços ou até mesmo por uma instituição produtora de bens, e sua elevação de preço quando refere-se a um determinado nicho de consumo. Deste modo, os lucros adicionais articulam um papel compensatório aos prejuízos que se propagam pela prestação referente a um outro nicho do consumo. O lucro provindo de uma fonte através de um alto preço, compensa a perda obtida na venda para outros consumidores por um preço inferior (Gonçalves, 2019).

A MP não foi apreciada pelo Congresso Nacional e sua vigência foi encerrada em 21 de novembro de 2018, sendo posteriormente transformada em projeto de Lei pelo deputado federal Hildo Rocha (MDB/MA) como PL nº 10.996 de 2018.

Sobre a MP nº 868 de dezembro de 2018, esta foi uma nova tentativa de revisar, com pequenas mudanças, o conteúdo do marco legal do saneamento. As duas MPs procuravam atender às reivindicações do setor privado, uma vez que impedia os municípios de renovarem seus contratos com as Companhias Estaduais de Saneamento e as obrigavam a abrir chamadas para o segundo setor para que eles pudessem demonstrar seus interesses na prestação de serviços, por meios de contratos de concessão. As medidas também colocavam como proposta, mudanças nas competências da Agência Nacional de Águas (ANA) que, além de ser responsável pela liberação de recursos financeiros da União para investimentos em saneamento, também estaria como reguladora nacional a fim de unificar os atos normativos. Essa proposta foi criticada por ferir a autonomia de outras agências reguladoras instituídas até então.

METODOLOGIA

O trabalho se dividiu em duas etapas: análise documental e análise de conteúdo de eventos (webinars) sobre saneamento ao longo de 2020. A análise documental concentrou-se na leitura e sistematização das principais alterações legislativas abarcando leis, medidas provisórias e relatórios a respeito do tema.

A análise de conteúdo enfocou os discursos proferidos por diferentes agentes a partir de lives e webinars produzidos a respeito do marco regulatório do saneamento - buscando entender

seus posicionamentos e como se articularam na defesa dos seus interesses. Pesquisou-se, inclusive, por meio de sites pessoais, linkedin, e outras redes a trajetória profissional desses agentes.

Nesse trabalho partimos da metodologia da Advocacy Coalition Framework (ACF), proposta por Paul Sabatier (1988). O objetivo é entender como as mudanças nas políticas orientam a aprendizagem dos atores (individuais ou coletivos) envolvidos. Segundo esta abordagem, a política resultante é decorrente da competição entre diferentes coalizões.

Assim, a ACF busca demonstrar a agregação de atores políticos em coalizões de defesa, com base em suas crenças ou valores compartilhados e estratégias de coordenação. O ambiente onde esse compartilhamento acontece é chamado de subsistemas das políticas públicas.

Os valores são classificados em uma estrutura hierárquica segundo sua importância (Sabatier e Wiele, 2007; Vicente, 2015):

(1) *deep normative core* (ou núcleo normativo duro), que corresponde aos valores mais profundamente arraigados, tais como concepções sobre a natureza humana, sobre a prioridade a ser conferida por valores como liberdade, igualdade, justiça social etc. (Sabatier e Wiele, 2007; Vicente, 2015) ;

(2) *policy core beliefs* (núcleo de crenças políticas), que são, em geral, “traduções” do núcleo duro para um subsistema político - por exemplo, a política de saneamento. São eles os principais responsáveis por manter uma coalizão unida (Sabatier e Wiele, 2007);

(3) *secondary beliefs* (aspectos instrumentais), compostos pelas ferramentas e medidas específicas relacionadas à implementação da política.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) em sua discussão sobre o desenvolvimento de uma política pública, apontam alguns elementos centrais na análise e avaliação dessas políticas: os atores envolvidos, as instituições e as ideias. Além disso, argumentam que esse processo não é neutro, envolvendo uma gama de atores que exercem maior ou menor influência no processo decisório .

Os atores que participam do processo via de regra fazem parte de alguma organização e os interesses que eles perseguem são muitas vezes determinados pela natureza da organização e instituições das quais eles participam, muito além do simples “auto interesse” e motivações individuais.

Assim, “Os negócios e as empresas tentam influenciar os governos de forma direta, além de o fazerem também de forma indireta por meio da afiliação a várias associações

empresariais” (Coleman, 1988; Jacek, 1986 apud Howlet, Ramesh e Perl 2013). Os atores-chaves do processo político trazem propostas advindas de “grupos de interesse, das organizações de pesquisa e dos empresários e trabalhadores”, esses atores não estatais estão constantemente trazendo informações, *expertises* e buscando atingir seus interesses influenciando resultados nas políticas públicas.

Para o mapeamento das movimentações dessas redes articuladoras para a modificação do Marco Regulatório, foram mapeadas algumas lives que discutiam a temática do saneamento e os impactos da nova legislação para o setor. Nessas lives foram identificadas os palestrantes e seus posicionamentos sobre a participação privada no saneamento/mudanças no Marco Regulatório e, posteriormente, pesquisou-se na rede informações sobre suas trajetórias profissionais.

As informações profissionais pesquisadas e as principais fontes estão explicitadas na figura abaixo.

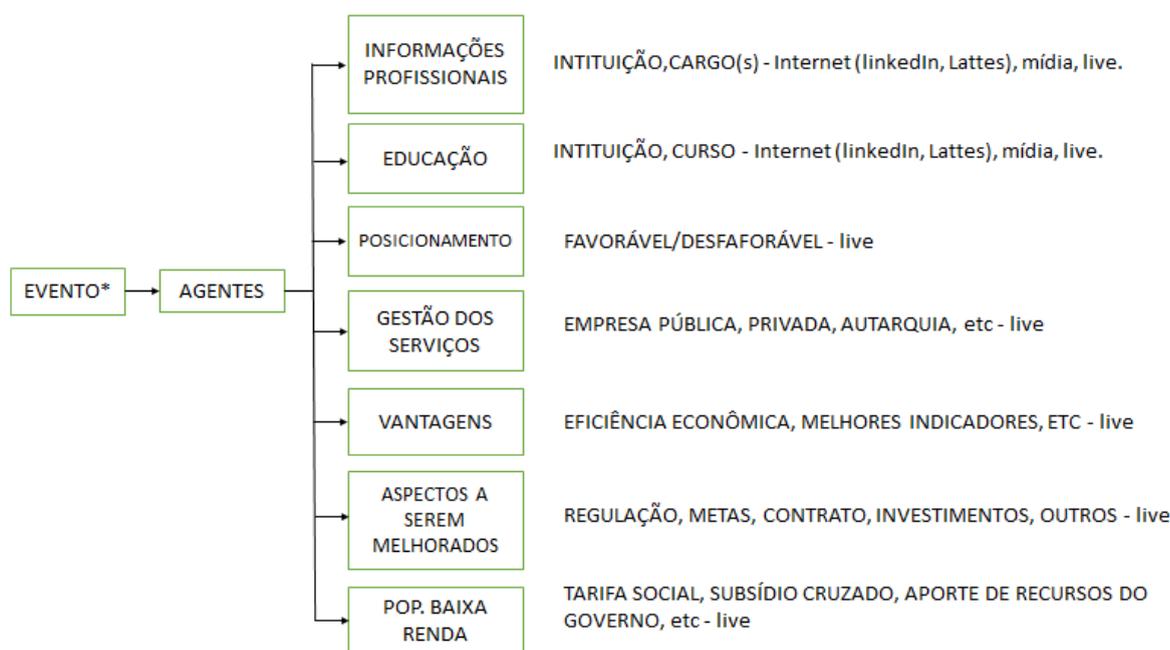


Figura 1. Estrutura para elaboração das informações dos agentes

RESULTADOS

MUDANÇAS NO MARCO REGULATÓRIO DE 2020

A Lei 14.026/2020 modifica e inclui uma série de artigos na Lei 11.445/2017, por exemplo, o marco de 2020 apresenta regras para a nova gestão associada de serviços públicos,

impedindo o acesso à recursos federais por parte dos titulares que não aderirem à gestão regionalizada (MONTENEGRO, M. H. F; et al, 2021). O artigo 3 da Lei 11.445 define os serviços de saneamento básico, além disso estrutura o território definindo as unidades de prestação dos serviços (art. 3, inciso VI, alínea a, b, c), podendo ser região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, instituídas pelos Estados por meio de lei complementar com adesão compulsória; unidade regional de saneamento básico, instituída por meio de lei ordinária estadual, por municípios não necessariamente limítrofes e adesão voluntária por parte dos municípios; bloco de referência, agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes estabelecidos pela União.

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;

Os subsídios, instrumentos econômicos de política social, agora são usados para “contribuir” para a universalização, não mais “garantir”, como descrito anteriormente na legislação de 2007 (art 3, inciso VII).

No inciso XIV, incluído pela Lei 14.026/2007 define saneamento básico de interesse comum “como aqueles prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e

microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre dois ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e Municípios que compartilham, no todo ou em parte, referidas instalações operacionais” a lei de 2020 exclui assim os demais serviços de saneamento quando restringe apenas para de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, e restringe o conceito de interesse comum para regiões que compartilhem as instalações e infraestruturas operacionais.

A lei 14.026/2020 admite a formalização de consórcios intermunicipais, compostos exclusivamente de Municípios, onde a titularidade poderá ser compartilhada entre os entes federados que o integram, de forma colegiada através de deliberação da Assembléia Geral estabelecida na constituição do consórcio, ou de comum acordo entre os entes conveniados conforme a Lei 11.107/2005. Esses consórcios têm o objetivo exclusivo de financiar a implantação o de medidas estruturais dos quatro serviços de saneamento (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais), podendo a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

Também de acordo com o parágrafo 5 do artigo 8, o titular deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades, observando as normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas (ANA).

Art. 25-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente.”

A Lei 14.026/2020 veda os municípios a aderirem ao contrato de programa (MONTENEGRO, 2020). Um ano após a publicação da lei, os Estados devem instituir as unidades regionais de saneamento básico, se não, a União poderá implementar de forma subsidiária os blocos de referência para prestação regionalizada. Essas unidades devem contemplar ao menos 1 (uma) região metropolitana, facultada sua integração por titulares dos serviços de saneamento (art 8, § 2º). O município que não aderir a estrutura regional de saneamento básico ficará impedido de acessar recursos públicos federais.

Sobre a divisão do território do município em regiões, os marcos não legislam sobre essa possibilidade, todavia recentemente houve o leilão da CEDAE (Companhia Estadual de

Águas e Esgotos do Rio de Janeiro), na qual dividiu os 64 municípios compreendidos pelo Estado do Rio de Janeiro em 4 blocos, e o município do Rio de Janeiro, a partir de suas áreas de planejamento, que foi integrado nesses 4 blocos. Os blocos 1 e 4, arrematados pelo consórcio Aegea, e o bloco 2, pelo consórcio Iguá, receberam ofertas que somam R\$22 bilhões (não houve vencedores para o bloco 3) (SILVEIRA, D; MELLO, K, 2021). Isso implica a possibilidade do estado fluminense ter a prestação de água e esgoto por 4 empresas distintas, a CEDAE com a produção de água e as outras 4 empresas privadas, na distribuição.

Em regra, os contratos de programas vigentes permanecem em vigor até o prazo contratual. Todavia o Município pode negociar com a companhia prestadora fazer o destrato para promover uma concessão dos serviços. Em caso de alienação, o artigo 14 da Lei 14.026/2020 legisla sobre a alienação dos serviços para o privado (MONTENEGRO, et al, 2021).

Art 14. Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização.

§ 1º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, fica dispensada a anuência prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 2º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 3º Os entes públicos que formalizaram o contrato de programa dos serviços terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado do

recebimento da comunicação da proposta de que trata o § 2º deste artigo, para manifestar sua decisão.

§ 4º A decisão referida no § 3º deste artigo deverá ser tomada pelo ente público que formalizou o contrato de programa com as empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 5º A ausência de manifestação dos entes públicos que formalizaram o contrato de programa no prazo estabelecido no § 3º deste artigo configurará anuência à proposta de que trata o § 2º deste artigo.

Desta forma, a legislação cria meios para a penetração do setor privado e o campo para sua inserção se torna mais viabilizado.

COALIZÕES

Com as informações profissionais obtidas dos atores que participaram de uma série de webinars organizados em 2020 pela *Connected Smart Cities* e pela *Fundação Getúlio Vargas*, foi feita uma tabela com as informações que nos ajudam a entender suas conexões. Os convidados dos debates eram, em geral, secretários, presidentes, ex-reguladores de Agências Nacionais, representantes de bancos (como o BNDES e o Safra), representantes de companhias de saneamento, entre outros. O objetivo dos ciclos de lives era debater os impactos e a importância da aprovação da nova regulamentação do saneamento básico, a Lei 14.026 de 2020. Na tabela 1 abaixo são apresentados as informações dos agentes quanto a sua formação acadêmica, informação profissional e posicionamento, favorável ou desfavorável, frente a proposta do novo marco regulatório.

Tabela 1. Informação dos agentes (parte 1)

Palestrante	Informações profissionais		Graduação		Pós-graduação		Posicionamento geral sobre mudança no Marco Regulatório
	Instituição 1	Instituição 2	Instituição	Curso	Curso	Instituição	Favorável/Desfavorável
Carlos Ari Sundfeld	FGV	Sociedade Brasileira de Direito Público	PUC-SP	Direito	Direito	PUC-SP	-
Jerson Kelman	ANA* e Sabesp	ANEEL E Sabesp	UFRJ	Eng. civil	Hidráulica	UFRJ	Favorável
Joaquim Levy	BNDES e Min. da Fazenda	Banco Mundial	-	Eng. naval	Economia	Universidade de Chicago	Favorável
George Santoro	Fazenda do Estado de Alagoas	-	UFRJ	Direito	-	-	Favorável
Tasso Jereissati	Senado Federal	Ceará (Governador)	FGV	Adm de empresas	-	-	Favorável
Mario Engler Pinto Junior	FGV	Conselhos de Administração da SABESP e da Corsan (Presidente)	USP	Direito	Direito	USP	Favorável
Arnaldo Jardim	Legislativo - Câmara (Dep. Federal SP)	Legislativo - Assembleia	USP	Eng. Civil	-	-	Favorável
Maria Silvia Bastos Marques	Presidente	BNDES	FGV	Adm. Pública	Economia	FGV	Favorável

Tabela 1. Informação dos agentes (parte 2)

Palestrante	Informações profissionais		Graduação		Pós-graduação		Posicionamento geral sobre mudança no Marco Regulatório
	Instituição 1	Instituição 2	Instituição	Curso	Curso	Instituição	Favorável/Desfavorável
Guilherme Albuquerque	BNDES	BNDES	UFRJ	Eng. produção	Administração de Negócios e Finanças	IBMEC	Favorável
Gabriel Galípolo	Banco Fator	Secretaria de Economia e Planejamento	PUC	Ciências Econômicas	Economia Política	PUC	-
Karla Bertocco Trindade	BNDES	Sabesp	FGV/PUC-SP	Adm. Pública/Direito	Direito Público e Regulação	FGV	Favorável (desde que tenha uma regulação segura)
Eduardo Henrique Azevedo	BID	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	UFSJ	Eng. química	Tecnologia de Processamento de Alimentos	De Haagse Hogeschool (Holanda)	Favorável
Neri Freitas	CAGECE	CAGECE	Unifor	Ciências contábeis	Controladoria	UFC	Favorável
Radamés Casseb	AEGEA	CIBE	FGV	Informática	Especializado em Gestão de Infraestrutura	FGV	Favorável
Luiz Felipe Graziano	Giamundo Neto Advogados	-	Mackenzie	Direito	Direito Público	FGV	-

Através da análise do quadro, nota-se a existência de algumas confluências de informações quanto à formação acadêmica da maioria dos agentes. Muitos deles vieram principalmente da FGV, da UFRJ e da USP, tendo se graduado principalmente nas áreas de Direito, Administração e Engenharia. Esse padrão contribui, por exemplo, para o entendimento do que Sabatier denomina como núcleo político (*policy core beliefs*), e a passagem por estas instituições pode explicar, ao menos em parte, a formação dos valores essenciais, que abrangem todo o subsistema e funcionam como filtro para os atores para identificar aliados e oponentes e orientar estratégias.

Para além da formação, quando observados a trajetória profissional há o que a literatura chama de teoria da porta giratória (DANTAS, TUKUMOTO, PERISSINOTTO, 2019), a mobilidade dos agentes atuando ora no setor público ora no privado. Exemplos podem ser vistos com Jerson Kelman¹, que já foi presidente da ANA, diretor-geral da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e posteriormente presidente do grupo Light, interventor da ENERSUL e presidente da SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo); Gabriel Galípolo² que já trabalhou na Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo e atualmente trabalha na BG - Belluzzo & Galípolo Projetos e Consultorias; Joaquim Levy³ tendo passado pelo banco Santander, foi ministro da Fazenda do Brasil, diretor do Banco Mundial, presidente do BNDES e atualmente trabalha no Banco Safra.

Com o trabalho em desenvolvimento, ainda não é possível fazer a apresentação das coalizões, todavia alguns elementos que unem esses atores já são perceptíveis, eles compartilham ideias, crenças, valores, objetivos políticos e formas de encarar os problemas políticos (VICENTE, 2015) e essas aprendizagens orientam o processo de implementação da política pública em questão. O processo de implementação é complexo e para incidir nessas políticas é preciso que os atores se especializem, pois trata-se de um processo contínuo de aprendizagem (*policy-oriented learning*). Através do aprendizado contínuo é possível que novos argumentos ou recursos sejam adicionados às discussões (VICENTE, 2015).

¹ <https://www.kelman.com.br/>

² <https://www.escavador.com/sobre/3187001/gabriel-muricca-galipolo>

³ <https://www.linkedin.com/in/joaquim-levy-590a4b177/?originalSubdomain=br>

CONCLUSÃO

Com o objetivo de entender as mudanças que levaram à aprovação da lei 14.026/2020 através da metodologia da *Advocacy Coalition Framework* - ACF e da análise documental, observa-se que já havia uma movimentação política para que os mecanismos de políticas públicas avançassem em prol do setor privado. As tentativas de aprovação das medidas provisórias 844 e 866/2018 e, posteriormente, a organização de uma série de webinars em prol da aprovação do marco regulatório de 2020 começam a evidenciar as articulações desses atores, estatais ou não. Por meio de suas *expertises*, estes agentes trazem informações para influenciar a implementação das políticas públicas (HOWLETT, RAMESH E PERL,2013).

Mudanças impostas pela lei de 2020, como novas regras de gestão associada dos serviços públicos, a vedação dos municípios aderirem ao contrato de programa e prestar o serviços de forma interfederativa foram feitas sob o discurso da universalização do saneamento e a capacidade inovativa do setor privado frente a capacidade estatal. O recente leilão da CEDAE no Rio de Janeiro também ilustra a inserção dos interesses privados no setor de saneamento, utilizando-se de argumentos das falhas dos mecanismos de políticas públicas frente à crise hídrica na região da Grande Rio com a presença de geosmina¹, a crise financeira do estado fluminense e, novamente, a necessidade de universalização do serviços para trazer dignidade para os moradores.

¹<https://ct.ufrj.br/cientistas-da-ufrj-veem-com-preocupacao-continuidade-da-presenca-de-geosmina-na-agua/>

REFERÊNCIAS

BAKKER K. *A political ecology of Water Privatization*. Spring: Studies in Political Economy 70, p. 35-58, 2003.

BRASIL. *Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm> Acesso em: 13 jun. 2021.

_____. *Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm> Acesso em: 9 jun. 2021.

BRITTO, Ana Lúcia; QUINTSLR, Suyá. *Redes técnicas de Abastecimento de água no Rio de Janeiro: história e dependência de trajetória*. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais -RBHCS. Vol. 9 No 18. 2017.

DANTAS, TUKUMOTO, PERISSINOTTO. *Mensurando o Insulamento Burocrático no BNDES*. Caxambu, 43º Encontro Anual da ANPOCS, 2019.

FABER, Marcos Emílio Ekman. *A importância dos Rios para as Primeiras Civilizações*. História Ilustrada, Volume 2. 2011. Disponível em:
<http://www.historialivre.com/antiga/importancia_dos_rios.pdf> Acesso em: 15 de jul. 2021.

G1 ALAGOAS. *BRK assume serviços da Casal em 10 municípios de Alagoas a partir desta quinta-feira*. G1, Alagoas, 01 de jul. de 2021. Disponível em:
<<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2021/07/01/brk-assume-servicos-da-casal-em-10-municipios-de-alagoas-a-partir-desta-quinta-feira.ghtml>>. Acesso em: 7 jul. 2021.

GONÇALVES, S. A. *A Política Pública de Saneamento no Brasil: da Lei 11.445/2007 aos movimentos político-institucionais para sua revisão*. FioCruz. Rio de Janeiro, 2019

HELLER, L. *Saneamento no Brasil: outro mundo é possível e desejável. Saneamento como Política Pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

HOWLETT; RAMESH; PERL. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARTINS, Leandro. *Brasil tem 35 milhões de pessoas sem acesso à água potável*. Agência Brasil, Brasília, 22 de mar. de 2021. Disponível

em:<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/saude/audio/2021-03/saneamento-basico>> Acesso em: 10 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Como se proteger?* Disponível em:
<<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/como-se-protger>> Acesso em: 2 jul. 2021.

MONTENEGRO, M. H. F. *Entrevista – Montenegro compara novo marco do saneamento à cloroquina: “Não cura e pode matar”*. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento - ONDAS. Disponível em:
<<https://ondasbrasil.org/entrevista-montenegro-compara-novo-marco-do-saneamento-a-cloroquina/>>. Acesso em jun. 2021.

MONTENEGRO, M. H. F.; et al. *A regionalização do saneamento básico na Lei 14.026/2020: Contribuição para a construção de uma visão crítica: Um guia com respostas às perguntas essenciais* [recurso eletrônico]. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento - ONDAS. Abril de 2021.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Concessão da Cedaé garantirá investimentos de R\$ 32 bilhões*. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

QUINTSLR, Suyá; WERNER, Deborah. *Rodadas de neoliberalização e saneamento básico no Brasil*. Socioeconomia Fluminense, Políticas públicas em tempos de crise. Cap.13, Rio de Janeiro, 2021.

ROBBINS, Paul. *Political ecology: A critical introduction*. John Wiley & Sons, 2011.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, P, A. *An Advocacy Coalition Framework of policy change and policy-oriented learning therein*. Policy Sciences, v. 21, p. 129-168, 1988.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto*. Site institucional, 2007. Disponível em: <<http://snis.gov.br/>> Acesso em: 7 jul. 2021.

SILVEIRA,D; MELLO, K. *Leilão da Cedaé arrecada mais de R\$ 22 bilhões pelos blocos 1, 2 e 4; bloco 3 não recebe oferta*. G1, Rio de Janeiro, 30 de abr. de 2021. Disponível em:
<<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/30/primeiro-lote-do-leilao-da-ceda-e-vendido-com-mais-de-100percent-de-agio-sobre-o-lance-inicial.ghtml>>. Acesso em: 3 jul. 2021.



VICENTE, V. M. A *análise de Políticas Públicas na perspectiva do modelo de Coalizão de Defesa*. Revista de Políticas Públicas, v.19, n. 1, p. 77-90, São Luís, 2015