



Ciência & Saúde Coletiva

ISSN: 1413-8123

cecilia@claves.fiocruz.br

Associação Brasileira de Pós-Graduação  
em Saúde Coletiva  
Brasil

Augusto de Sousa, Ana Cristina; Rosário Costa, Nilson do  
Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002)  
Ciência & Saúde Coletiva, vol. 16, núm. 8, enero-agosto, 2011, pp. 3541-3552  
Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63019108022>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002)

Collective action and veto players in public policy:  
the sanitation policy in Brazil (1998-2002)

Ana Cristina Augusto de Sousa <sup>1</sup>

Nilson do Rosário Costa <sup>1</sup>

**Abstract** *In 1999, the federal government has committed itself to the IMF with the privatization of the sanitation and other public services, seeking resources to address the fiscal crisis. He proposed the bill 4147/01 as the regulatory framework that would provide the necessary security for investors interested in acquiring the state-owned sanitation enterprises. Against this initiative, a coalition of industry interests mobilized in order to veto the adoption of privatization: the National Front for Environmental Sanitation (FNSA). This paper identifies the actors, the agenda and the interests involved in this political coalition. It shows that the coalition acted decisively as an instance of veto, limiting the effects of the agreement with the IMF on the public policy of sanitation in Brazil this time.*

**Key words** *Sanitation public policy, National Front for Environmental Sanitation (FNSA), Privatization of sanitation supply, Public services, Veto players*

**Resumo** *Em 1999, em busca de recursos para debelar ou minimizar a crise fiscal, o governo federal comprometeu-se junto ao FMI com a privatização do setor de saneamento básico e outros serviços públicos. Propôs o Projeto de Lei 4147/01 como o marco regulatório que daria a segurança necessária aos investidores interessados na concessão das empresas públicas estaduais de saneamento. Contra essa iniciativa, uma coalizão de interesse setorial se mobilizou para vetar a proposta de privatização: a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA). Este trabalho identifica os atores, as agendas e os interesses presentes nesta coalizão setorial. Demonstra que ela atuou decisivamente como instância de veto, limitando os efeitos do acordo firmado com o FMI sobre a política de saneamento do Brasil neste período.*

**Palavras-chave** *Saneamento, Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), Privatização, Serviços públicos, Instâncias de veto*

<sup>1</sup> Departamento de Ciências Sociais, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Rua Leopoldo Bulhões 1480/sala 913, Manguinhos. 21041-210 Rio de Janeiro RJ. nilsondrosario@terra.com.br

## Introdução

Diversos estudos sobre a situação do saneamento no Brasil mencionam a fragilidade da política pública brasileira para este setor, expressa na crise em que ele mergulhou logo após o fim do Planasa<sup>1</sup>. Este trabalho demonstra que a permanência da crise do saneamento no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) - 1998-2002 - pode ser associada, nesse período, ao elevado dissenso político sobre o melhor arranjo institucional para a prestação desses serviços no Brasil. Esse dissenso é percebido pela análise do veto político de uma coalizão de interesse setorial – a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) – ao principal marco regulatório proposto pelo governo FHC para o setor: o Projeto de Lei 4147/01. Esse Projeto foi relevante no contexto político da época, por conta de sua vinculação a um acordo firmado pelo governo com o FMI em relação à provisão dos serviços públicos. Nele, em troca de empréstimos para a contenção da crise financeira do período, o governo se comprometeu com a privatização de setores como energia, telecomunicações e saneamento básico, entre outros<sup>2</sup>.

Esse estudo divide-se em cinco seções. A primeira apresenta os procedimentos e as fontes utilizadas para a realização da análise aqui proposta. A segunda discute a influência das coalizões de interesse setorial sobre a definição das políticas sociais no contexto das reformas dos anos 1990. A terceira identifica os principais atores da FNSA e os seus principais interesses no veto à privatização. O mapeamento e a análise da estratégia de luta da Frente contra o PL 4147/01 nas arenas institucionais, especialmente no Legislativo, constituem o objeto da quarta seção. Na quinta seção, são expostos os resultados dessa disputa e seus impactos sobre a proposta do governo. Nela, são definidos os ganhadores e os perdedores do embate pela definição dessa política pública, que culminou com a retirada do terceiro e último pedido de urgência constitucional para a votação do Projeto em questão. Por fim, são apontadas as condições que, combinadas com os resultados dessa disputa, teriam contribuído para a situação da política pública de saneamento no Brasil e para o desempenho da cobertura desses serviços nesse período.

## Procedimentos

As informações utilizadas para a reconstituição da atuação dos grupos de interesse da FNSA ba-

searam-se nas seguintes fontes: boletins informativos da Câmara dos Deputados, documentação produzida pelas entidades da Frente, tramitação legislativa do Projeto de Lei 4147/01 proposto pelo governo federal e relatos escritos de atores da Frente que atuaram ativamente nesse período. Entre os documentos produzidos pela Frente e suas entidades, constam atas de reunião, propostas de ação, calendário de mobilização, cartas abertas, manifestos e demais materiais de organização e divulgação, entre outros.

As informações analisadas permitiram a identificação dos interesses presentes na coalizão, de uma agenda mínima unificadora deles e das arenas que foram utilizadas na luta contra o governo. Foi possível perceber também as divergências e os conflitos internos nesse período, assim como sistematizar a mobilização desses grupos no sentido de vetar a proposta do governo. Os relatos dos atores da Frente sobre esse processo foram fundamentais para elucidar e cimentar importantes aspectos das dinâmicas políticas não explicitadas nos documentos acima.

A análise da tramitação legislativa e dos boletins informativos do PL 4147/01, por sua vez, visou identificar a agenda do governo para o setor em questão, bem como a reação dos grupos de interesse representados no Congresso em face dela. Para mapear os pontos de maior atrito entre eles, foram analisadas as 224 emendas propostas pelos parlamentares na ocasião, identificando os artigos mais emendados, assim como a posição da base governista e da oposição com relação aos pontos-chave da agenda governamental para o setor. A análise do conteúdo das proposições por partido permitiu verificar a coesão da base aliada em relação a tais questões, com o objetivo de perceber o grau de consenso existente para a votação da proposta, assim como o raio de ação alcançado pela mobilização da Frente nesta arena decisória.

### **As políticas sociais e o papel das coalizões de interesse nas reformas dos anos 1990**

Com o fim do Planasa, no início dos anos 1990, o setor de saneamento experimentou uma situação de indefinição institucional em relação à regulação e à prestação desses serviços, o que afetou o seu desempenho no país. Neste contexto, diversas iniciativas foram adotadas com vistas a torná-lo mais atraente ao investimento privado. As iniciativas mais relevantes neste sentido foram a aprovação da Lei de Concessões em 1995 (Lei 8987/95) e a proposição de dois marcos regulató-

rios que viabilizariam a privatização do setor: o PLS 266/96 e o PL 4147/01<sup>3</sup>. Tais projetos baseavam-se na assunção de que a transferência da titularidade sobre a prestação de tais serviços dos Municípios para os Estados garantiria aos investidores a segurança jurídica necessária para a aquisição das companhias estaduais de água e esgoto.

A apresentação do PLS 266/96 fez com que os grupos de interesse se mobilizassem para impedir o que foi considerado como um passo para a privatização do saneamento. Articulando os movimentos sindical, social e as comunidades profissionais ligadas ao setor, foi criada em 1997 uma coalizão de interesse setorial: a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA). Explorando os vícios constitucionais presentes no projeto, a mobilização fez com que o mesmo fosse vetado.

O acordo do governo federal com o FMI em 1999, porém, renovou as intenções do governo em mudar a regulação do setor, de forma que se pudesse atender aos compromissos de privatização assumidos. Com a assessoria do Banco Mundial<sup>4</sup>, o governo federal apresentou no início de 2001 a proposta de um novo marco regulatório para o setor com pedido de votação em urgência constitucional: o PL 4147/01. Foi nesse momento que a FNSA teve que exercer sua capacidade máxima de veto à agenda do Executivo Federal.

A noção de veto na agenda política considera que a adoção de uma nova linha de ação governamental que se desvia do status quo requer a concordância de uma ampla gama de atores. Quando a quantidade de atores com poder de obstrução é muito expressiva, a mudança se torna extremamente difícil. No Brasil, no regime de democracia recente, o Executivo federal tem enorme dificuldade para introduzir novas políticas onde exista um grande número de atores cruciais com poder de obstrução<sup>5,6</sup>.

Segundo Kaufman, os estudos sobre a ação das agências internacionais e as economias nacionais deram ênfase à subordinação das políticas nacionais aos processos de globalização dos mercados financeiros e dos fluxos comerciais<sup>7</sup>. Geralmente, esses estudos ignoram a coalizão interna de interesses que atuam como uma instância de veto por força das condições para a tomada de decisão em democracias com sistemas partidários atuantes e grupos de interesse articulados a benefícios ou posições governamentais.

Pierson apresenta argumentos teóricos para rejeitar a hipótese do dismantelamento das funções do Estado nas democracias contemporâneas determinado pelas mudanças macroeconômi-

cas conduzidas pela globalização na década de 1990<sup>8</sup>. A consolidação dos Estados de bem estar gerou as condições para a sustentabilidade eleitoral das coalizões partidárias social-democratas e socialistas e para a emergência de uma ampla rede de interesses composta por empregados do setor público, prestadores de serviços e beneficiários. Nas décadas de 1980 e 1990 essa coalizão enfrentou, com sucesso, as mudanças na economia globalizada e a queda da capacidade política do **trabalho organizado**, neutralizando os ataques conservadores às políticas públicas redistributivas.

Para Pierson, a agenda da reforma do Estado nos anos 90 impunha, em vários casos, perdas tangíveis e concentradas para certos grupos de cidadãos eleitores e prometia benefícios difusos. Não pôde demandar apoio eleitoral a nenhum grupo social majoritário nas democracias consolidadas, a não ser o da comunidade financeira. A promessa de benefícios difusos e de perdas concentradas recebeu o veto da coalizão de beneficiários do Estado de bem-estar, minimizando os efeitos das reformas nos anos 1990<sup>9</sup>.

Esses argumentos em relação ao poder de veto das coalizões beneficiárias de políticas setoriais podem ser aplicados às políticas específicas brasileiras? Esse trabalho considera que sim: a ação da FNSA, uma importante coalizão de interesse setorial, foi decisiva para a definição da política pública para o saneamento no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Defende-se aqui que, embora esse setor seja constituído por diferentes grupos de interesse que ora se aliavam, ora rivalizavam diante das reformas propostas, a Frente construiu uma estratégia comum de resistência à privatização do saneamento nesse período, calcada num discurso de defesa da gestão pública e do fortalecimento do poder local na prestação desses serviços.

### **A constituição da FNSA: atores e interesses da resistência**

O setor de saneamento é composto por diversos grupos de interesse. O Quadro 1 mostra seus principais atores no período em questão<sup>10</sup>.

Desde que se formou, a Frente mobilizou diversos segmentos opositores ao governo federal com interesses diretos ou indiretos na área: trabalhadores e dirigentes das companhias estaduais e dos serviços municipais de saneamento, lideranças de associações profissionais e técnicas ligadas a essa área, representantes de interesses corporativos de funcionários das concessionárias, entidades representativas dos movimentos

por moradia e reforma urbana, além de diversas entidades do chamado “terceiro setor”, defensores do meio ambiente, do direito do consumidor e do desenvolvimento social. Outros grupos de interesse também se aproximaram dessa frente: empresas fornecedoras de equipamentos, e mesmo entidades representantes do setor privado com interesses na privatização (especialmente na escala municipal) e em obras, entre outros.

O Quadro 2 mostra as 18 entidades que inicialmente compuseram a Frente (Anexo 1. Lista de siglas).

Com o tempo, outras entidades relevantes aderiram a esta coalizão, tais como a Confederação Nacional das Associações de Moradores, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos e o Fórum Nacional das Entidades Cívicas e de Defesa do Consumidor e outros.

Como o próprio nome indica, a FNSA não era uma entidade orgânica e seu funcionamento foi baseado na estrutura operacional das entidades que a compunham. Desde o início a coordenação foi feita pela FNU/CUT, que indicou o Secretário Executivo, o engenheiro Abelardo Oliveira Filho, seu presidente. As principais bases de apoio operacional da FNSA ficavam na sede da Assemae em Brasília e Jaboticabal-SP, a Secretaria da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, a FNU/CUT no Rio de Janeiro e em São Paulo, o SINDIÁGUA e o SINERGIA em Brasília, e o SINDAE, em Salvador, na Bahia<sup>11</sup>.

A Frente foi conduzida pelos interessados diretos na regulação do saneamento: as entidades sindicais, os profissionais e os setores municipalistas. Os membros dessas entidades seriam os prin-

**Quadro 1.** Grupos de interesse do setor de saneamento nas décadas 1990 e 2000.

<b>Grupos integrantes da Frente, segundo natureza da organização</b>	
<b>Grupos de interesse</b>	<b>Principais entidades</b>
Agentes governamentais responsáveis pela definição da política pública, do novo modelo para o setor e das linhas de financiamento;	SEDU/PR (FHC); Ministério das Cidades/SNSA (Lula); IPEA; CAIXA; BNDES
Entidades e organizações da sociedade civil atuantes no tema, tais como universidades, centros de estudos, ONGs e movimentos sociais interessados na universalização do atendimento;	ENSP; IBAM; IDE CPOLIS; FASE; FNUR; MNLM
Associações de gestores e prestadores públicos;	AESBE (estaduais) ASSEMAE (municipais)
Associações de empresas privadas voltadas para a operação dos serviços de saneamento;	ABCON; ABDIB
Associações profissionais, fornecedores, consultores e empresas de equipamentos e engenharia, voltadas para planejamento, projeto, equipamentos e obras;	ABES; ASFAMAS;
Organizações corporativas	Sindicatos dos servidores do setor (FNU; SENGE; FISENGE e outros)

Fonte: Zveibil<sup>10</sup>, p. 33. Elaboração dos autores.

**Quadro 2.** Composição inicial da Frente, segundo natureza da organização dos grupos integrantes.

<b>Grupos integrantes da Frente, segundo natureza da organização</b>		
<b>Organizações corporativas e profissionais</b>	<b>Organizações da sociedade civil e movimentos sociais</b>	<b>Organização de Gestores/prestadores</b>
FNU/CUT; ABESOAB; FISENGESEESP; SENGE- RJAESABESP; APU	FNUR; CMP IDEC MNLM; FASE; UNMP; ANSUR; POLISÁgua e Vida	ASSEMAE

Fonte: Oliveira Filho A. “Brasil: luta e resistência contra a privatização da água”, 2002<sup>11</sup>. Elaboração dos autores.

cipais perdedores da mudança do regime de regulação do saneamento em direção à privatização.

Buscando apoio em forças políticas adversárias às propostas do governo, a FNSA se engajou em inúmeras campanhas em prol de uma política nacional para o setor, baseada na gestão pública do saneamento, concebido como atividade estratégica ao desenvolvimento nacional e direito social fundamental assegurado a todo cidadão, independentemente da condição social<sup>12</sup>. Os princípios da agenda da Frente foram debatidos em reuniões, assembleias, eventos e outras atividades mais, como seminários e conferências em todos os níveis nacionais. No Congresso, essa agenda produziu a PL 2763/00, cuja proposição foi resultado de ampla mobilização política das entidades que compunham ou apoiavam a Frente.

Apesar de ter chegado a formação de uma agenda comum, a diversidade de interesses na FNSA era expressiva. A principal divergência referia-se à questão da titularidade sobre a prestação dos serviços. Embora a Frente tivesse como um dos seus princípios o fortalecimento do poder local, entidades como a ABES e parte da FNU, por exemplo, eram estadualistas. Isso porque a primeira, apesar de ser uma associação de representação profissional, era composta por profissionais ligados à rede pública estadual e à iniciativa privada (firmas de engenharia e prestadores de serviços das companhias estaduais), tendo como seus membros mais influentes os dirigentes das empresas estaduais. Já a FNU, por sua vez, reunia majoritariamente no setor de saneamento os trabalhadores das empresas estaduais, para os quais a manutenção da prestação estadual representava a preservação de seus empregos, desde que tal prestação permanecesse estatal. A opção dos estadualistas pela articulação com as demais entidades antiprivatizantes visou ampliar as forças para vetar à privatização das empresas públicas. Embora esta não tenha sido a tônica do discurso de sua adesão, a ameaça da privatização foi um fator aglutinador dessas forças na Frente, especialmente com as organizações de natureza sindical.

Entre os municipalistas, pode-se destacar a atuação da ASSEMAE e da FASE. A primeira representava os serviços municipais de saneamento, reunindo os 1700 municípios brasileiros que operavam, em 1997, diretamente os seus serviços de água e esgoto. Desde sua fundação, seus presidentes foram ligados ao Partido dos Trabalhadores, principal base de oposição ao governo FHC. Já a segunda constituía uma importante organização não-governamental ligada aos di-

reitos urbanos, com atuação em nível nacional. Articulada ao Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR), a FASE foi o elo da Frente com os movimentos sociais ligados ao direito à moradia e à cidade, entre eles, a CONAM.

Ao preconizar o saneamento como um direito social a ser provido por empresas estatais, a agenda da FNSA divergiu frontalmente da agenda governamental para o setor no sentido de sua provisão, que previa uma reforma liberalizante para a atuação de empresas privadas. Isso fez com que a FNSA constituísse alianças políticas de oposição ao governo nas diversas arenas institucionais.

As entidades da FNSA entendiam que privatizar o saneamento significava vincular o acesso aos serviços à lógica do lucro e ao pagamento de tarifas, nem sempre possível a todos os brasileiros. Para elas, diante da desigualdade social do país, isso excluiria do acesso as parcelas pobres da população, comprometendo assim a saúde pública. Além disso, o cenário de desemprego decorrente de uma privatização não as favorecia nem um pouco, já que essas entidades reuniam basicamente funcionários públicos, empregados nas empresas públicas estaduais e nos serviços municipais de saneamento. Por isso, embora discordassem em algum grau na questão da titularidade, pode-se dizer que a principal convergência da agenda das entidades da Frente referia-se à defesa da governança vertical estatal.

Segundo Zveibil<sup>10</sup>, o setor privado também não era unido, já que ***às empresas multinacionais de saneamento interessava a estadualização, com a concessão dos serviços em maior escala, e às menores empresas de engenharia brasileiras interessava a municipalização, com potenciais concessões em escalas menores, compatíveis com suas capacidades de disputa de mercado.***

A configuração complexa de interesses da Frente operou num quadro instável de coalizões setoriais onde uma extensa rede de associações se destacou no embate com o governo, em momentos alternados, como será visto adiante. As entidades da FNSA com maior destaque na condução do veto à privatização foram a ASSEMAE (serviços municipais), a FNU (sindicatos de trabalhadores) e a Fase (movimentos sociais).

#### **A agenda da privatização do saneamento: o Projeto de Lei 4147/01**

Em Fevereiro de 2001, o governo apresentou o Projeto de Lei 4147/01. O pedido de urgência constitucional obrigaria o Congresso a votá-lo



no prazo máximo de 45 dias. Tal projeto baseava-se numa concepção que restringia o saneamento básico aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, vinculava a expansão e a universalização do acesso ao pagamento de tarifas, criava um fundo para a universalização do saneamento e se omitia em relação ao regime de subsídios cruzados. Além disso, definia titularidade estadual para os serviços de interesse comum e a municipal para os serviços de interesse local. Por interesse local, entendia o serviço cujas atividades, infra-estruturas ou instalações operacionais se destinassem ao atendimento de um só município, integrante ou não de região metropolitana. Por interesse comum, os serviços em que pelo menos uma dessas condições se destinasse ao atendimento de dois ou mais municípios.

Considerando a engenharia operacional da prestação existente no Brasil, em que as companhias estaduais predominam no atendimento à população, pode-se dizer que esse Projeto garantiria a vitória dos Estados na batalha da titularidade, exceto nos casos em que houvesse a gestão associada entre municípios, o que praticamente não ocorre no país. Apensado ao PL 2367/00, o PL 4147/01 seguiu para apreciação.

O governo contava com grande base aliada e o apoio de muitos governos estaduais. A FNSA teve que se mobilizar de todas as formas possíveis. A oposição ao governo no Congresso logo foi acionada através dos partidos de oposição, cujas plataformas coincidiam com a da Frente, no sentido da defesa da gestão estatal sobre os serviços públicos. A luta contra o 4147/01 representou o principal palco de embate entre o governo e FNSA e também a culminância, nessa arena setorial, do conflito entre duas visões antagônicas sobre o papel do Estado na provisão direta de bens e serviços de natureza social. De um lado, o governo federal defendia que a gestão sobre a água, um bem econômico, se operasse de maneira empresarial e sustentável economicamente. Para ele, o seu provimento pelo mercado geraria mecanismos de modernização e eficiência que beneficiariam a população como um todo. De outro lado, a Frente, junto à oposição, defendia que, por sua natureza social, o saneamento fosse provido pelo poder público, com garantia do acesso universal ao mínimo necessário à vida e controle social. Para eles, a gestão estatal, por desvinculada ao objetivo do lucro inerente às empresas privadas, seria a mais adequada para minimizar o déficit social desses serviços no país.

A aderência da base aliada do Executivo no encaminhamento de emendas de veto a pontos fundamentais do PL 4147/01 revela que a Frente angariou apoio também na base parlamentar governista aliada aos interesses municipais e locais. Este apoio ficou evidente nas emendas propostas aos dois artigos mais importantes para a “estadualização” pretendida pelo governo (Quadro 3 e Quadro 4). Neles se definiam os conceitos de interesse comum, interesse local, serviços universalizados (art. 2º) e o de atribuição de titularidade (art. 4º). Por constituírem os principais objetos de veto pela Frente, seu conteúdo será focalizado nas seções seguintes.

O primeiro deles era especialmente importante porque definia as categorias conceituais que regeriam a Lei e que condicionariam a posterior atribuição titularidade sobre os serviços. As emendas propostas questionavam a definição sobre os seguintes temas: abrangência dos serviços de saneamento básico, condições para a universalização do acesso e, principalmente, a diferenciação entre interesse local e interesse comum, para fins de atribuição de titularidade. Observa-se, no Quadro 3, que as emendas dos partidos da situação a gerou maioria das posições de veto às proposições governamentais contidas nesse artigo.

A disputa pelas definições e em torno dos pontos críticos acima enunciados refletiu a dis-

**Quadro 3.** Comportamento dos Partidos de Oposição e Aliados em relação aos conceitos de *interesse comum*, *interesse local*, *serviços universalizados* constantes na proposta do Executivo Federal.

	Veto	Apoio
Oposição (PT; PDT; PSB)	5	0
Governo (PFL; PSDB; PPS; PMDB)	4	6
Total	9	6

Fonte: PL 4147/01<sup>3</sup>. Elaboração dos autores.

**Quadro 4.** Comportamento dos Partidos de Oposição e Aliados em relação à definição da titularidade estadual.

	Veto	Apoio
Oposição (PT; PDT; PSB)	3	0
Governo (PSDB; PFL; PPS; PMDB)	3	3
Total	6	3

Fonte: PL 4147/01<sup>3</sup>. Elaboração dos autores.

puta entre duas agendas polarizadas em relação ao papel do Estado na provisão de bens e serviços, às políticas sociais e, especificamente, à gestão do saneamento. De uma forma geral, as emendas da oposição tentaram ampliar a abrangência dos serviços de saneamento, desvincular a universalização do acesso ao pagamento de tarifas, criar um fundo nacional para o setor, resgatar o regime de subsídios cruzados e garantir a titularidade municipal mesmo sobre os serviços de interesse comum. Tais medidas visavam contemplar a agenda da Frente na Lei que pretendia ser o novo marco regulatório do setor.

Em todos os temas acima discutidos, a oposição obteve algum apoio da base aliada, com exceção ao resgate dos subsídios cruzados, no qual esta se omitiu. O grau de apoio pode ser medido não só pelo conteúdo das emendas da base aliada, mas também pela quantidade de emendas similares propostas, a qual variou de acordo com o assunto que estava em pauta. Na questão da titularidade, a mesma fragmentação da base aliada ocorreria, como mostra o Quadro 4. O encaminhamento de emendas que fortaleciam o município pela própria base aliada tornou majoritária a posição de veto novamente numa questão central para a agenda do governo.

Pela análise da tramitação do Projeto, pode-se tirar algumas conclusões. Do total de 224 emendas apresentadas, mais de 90% delas foram colocadas no início da tramitação. No total das emendas, 61,6% foram apresentadas por parlamentares da base aliada, sendo que, em razão de retirada das emendas do relator, 53% do total seguiram para a apreciação. Como vimos acima, nos artigos mais relevantes para a agenda do governo, parcela dos aliados e oposição concordara na posição de veto, o que nos leva a crer que alguns deputados aliados discordavam do governo nos pontos-chave do Projeto de Lei. A adesão de deputados da base aliada a preceitos defendidos pela Frente, como o conceito de universalização do acesso desvinculado do pagamento de tarifas e o de titularidade municipal na prestação desses serviços, demonstrou a fragilidade do governo, que não produziu a coesão necessária nos partidos aliados para a discussão da matéria.

Porém, se o governo não se manteve unido, a Frente também se fragmentou a partir do PL 4147/01. Ao perceber o favorecimento dos Estados pelo PL 4147/01, a ABES esfriou sua militância na Frente. Lideranças regionais declaravam que a estadualização da titularidade para as regiões de interesse comum era um ponto positivo do PL 4147/01<sup>13</sup>. Nas atas de reunião da Frente,

membros da Assemae e de outras entidades reclamavam de sua postura não colaborativa<sup>14</sup>.

A Frente passou a investir intensamente na aliança com os movimentos sociais e na ampliação de sua relação com parlamentares dos partidos aliados ao governo. Em busca de apoio para vetar o PL 4147/01, tirou proveito da fragilidade da base aliada, especialmente ao mobilizar as bases eleitorais desses políticos em nível local e o Congresso Nacional. Essa tática, no entanto, tinha que ser colocada em prática rapidamente, pois o Projeto seria votado em 45 dias.

A principal iniciativa para ganhar tempo contra a votação neste prazo foi pressionar pela retirada do pedido de urgência constitucional. Isso viabilizaria mais discussão sobre o projeto e a cooptação de apoio para vetá-lo. O deputado Sérgio Novais (PPS/CE), um aliado parlamentar da Frente, marcou uma data para o debate sobre a matéria com representantes de vários municípios, do Governo Federal e da ABES. Alertou ainda, junto a Maria do Carmo Lara (PT/MG), que a Frente trabalharia para levar a população a participar de atos públicos em defesa dos recursos naturais em todo Brasil, na data em que se comemoraria o Dia Mundial da Água (22/03) e que a campanha de mobilização nos municípios seria uma das armas para impedir, na Câmara, a votação, em regime de urgência, do projeto em questão<sup>15</sup>. Entregaram ao presidente da Câmara, na época o deputado federal Aécio Neves (PSDB-MG), um pedido de retirada da urgência, que só veio a ocorrer duas semanas depois, logo após a primeira audiência do governo federal com a Comissão Especial (27/03/01) que analisava o projeto.

É provável que a primeira retirada da urgência constitucional (29/03/2001) tenha ocorrido justamente em função do grande número de emendas propostas logo no início, o que indicou a falta de consenso sobre o assunto até na base aliada. Sem a urgência, o governo ganharia tempo para negociar de um lado e do outro. Era preciso que o governo aglutinasse os deputados da base ou mesmo que cedesse à pressão da Frente e de outros atores para um debate sobre o projeto.

Até a emissão do relatório final em agosto de 2001, a Comissão Especial que analisou o projeto realizou 20 reuniões, entre audiências públicas, reuniões técnicas e reuniões para discussão de assuntos internos. Ao longo do ano, intensas mobilizações foram realizadas em todo o país pela sociedade civil organizada pela Frente. Inicialmente, a FNSA entregou no Congresso um abaixo-assinado com 720 mil assinaturas contra a



privatização da água e o PL 4147/01 do governo. Movimentos sociais e sindicais foram requisitados para ocupações na Câmara e nas Comissões que debatiam o projeto. No dia estipulado pela FNSA como o Dia Nacional de Luta contra o PL 4.147 e contra a privatização da água, várias cidades se mobilizaram. Foram também divulgadas em importantes meios de comunicação as pesquisas do Instituto de Defesa do Consumidor sobre a qualidade dos serviços públicos privatizados<sup>16</sup>.

A estratégia da Frente passou a enfatizar, para além da mobilização de trabalhadores e usuários, os executivos e legislativos locais. O objetivo

era conscientizar os Municípios para os prejuízos que teriam no pacto federativo, caso tivessem a titularidade transferida para os Estados.

Entendendo que o município seria o maior perdedor caso o mesmo fosse aprovado, a FNSA interveio junto às entidades nacionais de prefeitos que influenciariam as audiências da Comissão no Congresso Nacional. Dessa forma, conseguiram o apoio da AMB (Associação dos municípios brasileiros), da CBM (Confederação brasileira dos municípios) e da FNP (Frente Nacional de prefeitos das capitais), que se posicionaram frente ao Projeto. O Quadro 5 resume as principais iniciativas da Frente nesse sentido<sup>17-20</sup>.

**Quadro 5.** Iniciativas da Frente para mobilizar os Executivos e Legislativos Locais e suas bases de representação no Congresso Nacional (Março a Agosto de 2001).

2001	Iniciativa	Descrição	Consequência
<b>Março</b>	. Início da campanha “Estão querendo vender a sua água”, com o apoio financeiro de dez empresas públicas e autarquias do setor.	. Distribuição de folders, banners, cartazes e adesivos para prefeitos e vereadores, durante a realização do Congresso Nacional de Prefeitos em Brasília.	. Obteve o posicionamento da maioria dos Prefeitos presentes no evento contra o PL 4147/01.
<b>Abril</b>	. Fórum Nacional para análise do Projeto 4147/01, realizado na cidade de Vitória/ES pela FNP e FNSA.	. Reunião de prefeitos, secretários municipais, políticos e técnicos em saneamento de todo o Brasil para a análise do PL 4147/01. Presença do relator Adolfo Marinho (PSDB/CE)	. Encaminhamento da “Carta de Vitória” ao Congresso Nacional, contendo severas críticas e sugestões ao Projeto do governo federal. Retomada da urgência em 27/04/01.
<b>Mai</b>	. Realização do seminário “Gestão da Água e do Esgoto: experiências nacionais e internacionais”, com o apoio da Internacional dos Serviços Públicos em parceria com o Sindicato nacional dos empregados públicos do Canadá, na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados. . Evento do movimento <i>Minas em defesa das Águas</i> .	. Apresentação de especialistas estrangeiros sobre o tema e divulgação de material. Recomendação de retirada da urgência constitucional, com a convocação da II Conferência Nacional de Saneamento, a ser precedida por conferências nos níveis estaduais e municipais; . Discussão com diversas entidades sobre o Projeto de Lei 4.147/2001. Elaboração de uma cartilha sobre saneamento.	. Com o registro das recomendações, membros da Frente, convidados estrangeiros e deputados da oposição pressionaram o Presidente da Câmara a cancelar o segundo pedido de urgência constitucional, que ocorreu em 12/06/2001; . Encaminhamento ao Congresso Nacional de uma carta de repúdio ao projeto de lei 4147/01.
<b>Julho</b>	. Encaminhamento de correspondências da AMB a todos os prefeitos associados (17/07/2001); . Audiência da FNP com o Presidente da República	. Solicitou a intervenção de seus associados junto aos respectivos deputados regionais para que rejeitassem o PL 4147/01; . Manifestou recusa em aceitar a transferência de titularidade para o Estado	. Constrangimento das bases de apoio locais aos deputados federais no Congresso Nacional; . Posicionamento dos executivos locais contra o PL 4147/01.
<b>Agosto</b>	. Seminário organizado pela Assemæe junto aos procuradores municipais do país.	. Discussão dos aspectos jurídicos do PL 4147/01 e suas consequências para os municípios.	. Posicionamento dos executivos locais contra o PL 4147/01.

Fonte: Oliveira Filho<sup>11</sup>; Alemg (2001); FNSA<sup>14,17</sup>. Elaboração dos autores.

Os políticos favoráveis ao Projeto eram expostos nos sítios eletrônicos das entidades do setor, em suas reuniões e eventos públicos e em cartazes pelo Congresso Nacional. Enfrentavam slogans e palavras de ordem que os remetiam ao prejuízo eleitoral que teriam no ano seguinte caso privatizassem o setor. A FNSA, através da Fase, convocou a ocupação da Câmara pelos movimentos sociais, com a especial participação da CONAM, que se destacou na estratégia adotada. O objetivo era constrangê-los. Profissionais especializados foram contratados para acompanhar a tramitação do projeto nas comissões parlamentares.

A mobilização dos prefeitos e a pressão sobre os deputados regionais no Congresso alertavam sobre a repercussão negativa do voto favorável ao PL 4147/00. A dependência de muitos deputados federais com relação às suas bases políticas locais pode explicar a adesão ao municipalismo por parte da base aliada do governo. Para o Município, perder a titularidade sobre o saneamento seria reduzir poder em favor do Estado no pacto federativo. Daí as entidades representativas de prefeitos e a maior parte dos prefeitos das regiões metropolitanas, em especial, terem rejeitado o Projeto. Apesar disso, o governo solicitou um novo pedido de urgência constitucional (24/07/01). Mas em pouco tempo o substitutivo do relator já estaria pronto.

### **O substitutivo do relator: vencedores e perdedores**

O substitutivo do relator Adolfo Marinho foi apresentado em 30/08/01. No relatório que o acompanhou, justificou as alterações acatadas sob a forma de uma nova Lei (o substitutivo)<sup>18</sup> que não chegou a ir ao plenário. Esse documento foi abandonado pelo Executivo Federal porque não contemplou os pontos-chave de sua agenda, da mesma forma que também não contemplou as expectativas da Frente.

Com relação à abrangência dos serviços, Adolfo Marinho acatou o argumento da base aliada e manteve os serviços de saneamento restritos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, tal qual proposto pelo governo. O governo foi contemplado, pois sua concepção de abrangência dos serviços foi a que prevaleceu. Já no que se referiu à universalização vinculada ao pagamento de tarifas, o Adolfo Marinho acatou o pedido da oposição: assumiu que a garantia à

salubridade ambiental é direito de todos e dever do Poder Público, não podendo portanto estar vinculada ao pagamento de tarifas. Dessa forma, acatou a concepção da Frente.

Agora, vejamos o ponto-chave do Projeto de Lei. O relator rejeitou a predominância irrestrita do interesse local sobre os serviços de saneamento, tal qual defendia a Frente, pois considerou a relevância do interesse comum e dos Estados para a prestação desses serviços de forma integrada. Porém, reconheceu que o interesse comum, mesmo predominante em algumas etapas do serviço, não poderia anular o interesse local, como pretendia o PL do governo. Assim, definiu que, nos casos em que houvesse a complementaridade entre as etapas de interesse comum e as etapas de interesse local, tal como predomina no Brasil, a gestão seria feita de forma compartilhada entre Estado e Municípios. Dessa forma, assegurou a participação municipal na gestão das etapas de interesse comum. E determinou também que, nas etapas de interesse local, a titularidade era municipal, independentemente de o município pertencer ou não a uma região metropolitana.

Segundo o secretário executivo da Frente, Abelardo Oliveira, o substitutivo encaminhado, apesar de alguns avanços, não agradou aos partidos de oposição, às entidades que compõem a FNSA e às entidades que congregam os municípios brasileiros. Aliás, para ele, desagradou inclusive a setores do próprio PSDB, do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Saneamento e da Associação das Empresas Estaduais de Saneamento Básico – AESBE. Isso porque, no final das contas, não contemplou plenamente o municipalismo, de um lado, como queria a Frente, nem a estadualização dos serviços de interesse comum, de outro, como queria o governo.

Não há como negar, porém, que o substitutivo enfraqueceu as atribuições do Estado e fortaleceu as do Município, se comparado ao que foi proposto pelo Executivo federal. Com isso, retirou a segurança para a privatização pretendida por rejeitar o ponto-chave do marco regulatório que a viabilizaria.

A agenda da Frente para o saneamento também não conseguiu gerar consenso para a edição de um marco regulatório alternativo devido às divergências existentes no interior da própria Frente em torno da titularidade municipal ou estadual. Dessa forma, o consenso obtido pela Frente só tornou possível uma atuação para o veto à privatização.

## Conclusão

A discordância entre governo e FNSA sobre o papel do Estado na provisão dos serviços de saneamento gerou um elevado dissenso político a respeito do melhor arranjo institucional para o setor no Brasil. Esse dissenso se expressou no veto da Frente à agenda governamental para o setor, que culminou na derrota do PL 4147/01. A análise desse dissenso revela que ele é fundamental para a compreensão da permanência, no período em questão, da crise na formação da agenda pública em que o saneamento mergulhou após o fim do Planasa nos anos 1990. Com o objetivo primordial de impedir a privatização de tais serviços, a Frente empreendeu ampla mobilização de diversos grupos políticos e sociais, via diferentes táticas, tais como: a realização de conferências e campanhas de cooptação da opinião pública, o ajuizamento de ações judiciais (ADINS) contra a venda das empresas estaduais de água e esgoto, as ocupações no Congresso com a participação de movimentos sociais e, principalmente, a forte pressão sobre executivos e legislativos locais e sobre os deputados federais envolvidos na votação do PL 4147/01.

Além da atuação da Frente, outros fatores contribuíram para a derrota da proposta governamental. O fato da prestação desses serviços não ser de competência federal, por exemplo, dificultou uma ação mais rápida e direta do governo, como nos casos da energia e das companhias de mineração, por exemplo, forçando a inclusão de atores de peso na negociação de sua proposta: os Executivos e Legislativos locais, que foram mobilizados e aproveitados pela Frente. Outro obstáculo encontrado pelo governo foi a fragmentação de sua base aliada, que abrigava deputados municipalistas, os quais, por dependerem de suas

respectivas bases eleitorais, se aliaram aos prefeitos e vereadores mobilizados pela Frente.

Ao constranger o raio de ação do governo, impedindo a aprovação de sua principal proposta para o setor, a ação política coletiva da Frente constituiu uma decisiva instância de veto à agenda de privatização do saneamento encaminhada pelo governo federal com o aval do FMI. Isso corrobora a hipótese de Pierson<sup>8,9</sup> de que as coalizões de interesse setorial puderam minimizar ou mesmo neutralizar os efeitos das reformas nos anos 1990, ao vetarem uma agenda que prometia benefícios coletivos difusos e perdas concentradas e tangíveis para determinados grupos.

No caso do saneamento no Brasil, os benefícios difusos de eficiência e modernização anunciados pelas reformas liberalizantes do governo para o setor não tiveram o apoio de uma importante coalizão beneficiária da política brasileira de saneamento, ancorada na provisão estatal direta de tais serviços. O risco de uma demissão em massa proveniente da privatização das empresas públicas prestadoras configurava uma perda concentrada e tangível para esses grupos, não valendo a pena aceitar a mudança em nome de **benefícios difusos** anunciados pelo governo, os quais, segundo eles, não seriam vantajosos para a população de uma forma geral. Isso porque, para eles, o incentivo do governo à lógica de mercado excluiria do acesso os estratos mais pobres do país.

A intensa queda de braço travada, ao mesmo tempo em que vetou a agenda governamental, não permitiu que a agenda da Frente vingasse como proposta alternativa para o saneamento. Isso gerou um cenário de paralisia decisória, contribuindo, entre outros fatores, para o seu baixo desempenho como uma política pública de provisão de serviços coletivos no Brasil ao longo das décadas de 1990 e 2000.

## Colaboradores

ACA Sousa e NR Costa participaram da concepção, pesquisa e redação final do presente trabalho.

## Referências

1. Sousa AC, Costa NR. *A crise do setor de saneamento no Brasil: uma revisão bibliográfica*. Bib 66, 2008.
2. Fundo Monetário Internacional (FMI). Brasil. *Memorando de Política Econômica*. 08/03/1999. [Acessado 2007 out 10] Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br>
3. Brasil. Projeto de Lei do Senado 266 de 1996. De autoria do senador Jose Serra (PSDB/SP), estabelece diretrizes para o exercício do poder concedente e para o relacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de serviços públicos de saneamento. Brasil. Câmara do Senado, 1996; Projeto de Lei 4147 de 2001. De autoria do Executivo, institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasil. Câmara dos Deputados, 2001.
4. Banco Mundial (BIRD). *Regulação do Setor Saneamento no Brasil: Prioridades Imediatas*. Brasília: Banco Mundial; 1999.
5. Ames B. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora; 2003.
6. Vianna MLTW. *A americanização perversa da segurança social no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan; 1998.
7. Kaufman F. A Política da Reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público* 1998; 49(1):43-69.
8. Pierson P. *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press; 1995.
9. Pierson P. The New Politics of Welfare State. In: Pierson C, Castles FG, organizadores. *The Welfare Reader*. Cambridge: Blackwell Publishers Ltd; 2000. p. 300-319
10. Zvebil V. *Reforma do Estado e Gestão do Saneamento: uma trajetória incompleta*. [tese]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública; 2003.
11. Oliveira Filho A. Brasil: luta e resistência contra a privatização da água. Conferencia interamericana da água, San Jose, Costa Rica. 08-10 de julho de 2002 [acessado 2007 mar 3]. Disponível em <http://www.psiru.org/Others/BrasilLuta-port.doc>
12. Frente Nacional do Saneamento (FNSA). Manifesto de fundação; 1997; Vargas MC, Lima RF. "Concessões privadas de saneamento no Brasil: Bom para quem?". *Ambiente & Sociedade* 2004 ; 7(2):68.
13. Pedrosas MT. *Depoimento do Presidente da Seção Minas Gerais da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária Ambiental* [acessado 2007 out 12]. Disponível em [http://www.almg.gov.br/eventos/Ciclo\\_Debates/politica\\_nacional\\_de\\_saneamento.asp](http://www.almg.gov.br/eventos/Ciclo_Debates/politica_nacional_de_saneamento.asp)
14. Frente Nacional do Saneamento (FNSA). Resumo de Reunião na Câmara Federal; 2001.
15. Frente fará intenso debate sobre saneamento básico. Agência de notícias da Câmara dos Deputados. Março de 2001.
16. Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC). Avaliação dos marcos regulatórios e os mecanismos de participação do consumidor no controle social relativo aos serviços públicos essenciais de energia elétrica, telefonia fixa, água e saneamento básico em 2001 [acessado 2007 mar 13]. Disponível em <http://www.idec.org.br>
17. FNSA. Fontes: Ata da reunião (minuta). Brasília/DF, 09/11/2000; Carta de apresentação do abaixo-assinado de repúdio ao PL 4147/01, 15/08/2001 (a); Resumo de reunião na Câmara Federal, Brasília/DF, 23/08/2001 (b); "Cresce a luta contra a política de privatização do saneamento". Material de divulgação, 12/09/2001 (c); Oficina de Trabalho: Construindo a Unidade, realizada no Sintaema/SP, 27/09/2001 (d); Resumo de reunião realizada no Espaço Cultural Jose Lins do rego, João Pessoa/PB, 18/09/2001.
18. Oliveira Filho A. "Brasil: luta e resistência contra a privatização da água". *Conferencia interamericana da água*. San Jose, Costa Rica (08 a 10 de julho de 2002). p. 11 [acessado 2007 mar 13]. Disponível em: [www.psiru.org/Others/BrasilLuta-port.doc](http://www.psiru.org/Others/BrasilLuta-port.doc)
19. ALEMGO. Minas se une em defesa da água. *Revista do Legislativo* 2001; 31:26. [acessado 2007 mar 13]. Disponível em: [www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista31/assessoria31.pdf](http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista31/assessoria31.pdf)
20. Substitutivo para os Projetos de Lei 4147/01 e 2783/00. De autoria do deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE); 30/08/2001.

---

Artigo apresentado em 21/09/2009

Aprovado em 15/03/2010

Versão final apresentada em 12/04/2010

**Anexo 1.** Lista de siglas

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental  
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AESABESP – Associação dos Engenheiros da SABESP  
AESBE – Associação das Empresas de Saneamento Estaduais  
AMB – Associação dos Municípios Brasileiros  
ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano  
APU – Associação dos Profissionais Universitários da SABESP  
ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento Ambiental  
CBM – Confederação Brasileira dos Municípios  
CMP – Central dos Movimentos Populares  
Conam – Confederação Nacional das Associações de Moradores  
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional / Observatório de Políticas Públicas e Gestão Municipal  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNP – Frente Nacional de Prefeitos das Capitais  
FNUR – Fórum Nacional da Reforma Urbana  
FNUR – Fórum Nacional pela Reforma Urbana  
FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental  
FNU/CUT – Federação Nacional dos Urbanitários/ Central Única dos Trabalhadores  
IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor  
MNLN – Movimento Nacional de Luta pela Moradia  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil (Seção Taboão da Serra-SP)  
Planasa – Plano Nacional de Saneamento  
POLIS – Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais  
PSI – Public Services International  
Rebripe – Rede Brasileira pela Integração dos Povos  
SEESP – Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo  
SENGE/RJ – Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro;