

Gestão interfederativa em tempos de instabilidade institucional: uma análise das perspectivas de financiamento e implementação da política de saneamento básico brasileira no início do século XXI

Interfederative management in times of institutional instability: an analysis of the perspectives for financing and implementing the Brazilian sanitation policy at the beginning of the 21st century

Recebimento dos originais: 01/03/2023

Aceitação para publicação: 05/04/2023

Angela Moulin Simões Penalva Santos

Pós-doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP)

Instituição: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Endereço: R. São Francisco Xavier, 524-8019, Bloco B Maracanã, Rio de Janeiro – RJ,
CEP: 20550-013

E-mail: penalvasantosangela@gmail.com

Pedro Henrique Ramos Prado Vasques

Pós-doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Instituição: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Endereço: Av. Horácio Macedo, 2151, Cidade Universitária, Rio de Janeiro - RJ,
CEP: 21941-917

E-mail: pedrohvasques@gmail.com

RESUMO

Ao analisar o saneamento como componente da política urbana e parte do processo de regularização urbanística a partir da literatura, o texto aborda suas peculiaridades e experiências de implementação no Brasil ao longo das últimas décadas, destacando as transformações direcionadas a tornar mais estável o ambiente econômico, dadas as características desse setor que favorecem o mercado monopolista não competitivo. Em seguida, através dos dados do SNIS, avalia a série histórica (2003-2018) especificamente no que se refere aos investimentos em saneamento básico, distinguindo-os entre prestadores públicos e privados. Feita essa avaliação do passado recente, examina as perspectivas abertas pelo novo marco regulatório, aprovado em 2020, sob a promessa de que contribuiria para ampliar o financiamento da política e, com isso, promover a universalização dos serviços. Conclui que, da forma em que foram feitas, ainda que resolvam certos conflitos pretéritos, tais mudanças normativas tendem a limitar a expansão do saneamento no país, haja vista a produção de novos conflitos político-jurídicos.

Palavras-chave: política urbana, federalismo, cooperação interfederativa, saneamento básico, SNIS.

ABSTRACT

By analyzing sanitation as a component of urban policy and part of the process of urban regularization from the literature, the text addresses its peculiarities and implementation experiences in Brazil over the last few years, highlighting the transformations directed to make the economic environment more stable, given the characteristics of this sector that favor the non-competitive monopolistic market. Then, through SNIS data, it evaluates the historical series (2003-2018) specifically with regard to investments in basic sanitation, distinguishing between public and private providers. After this evaluation of the recent past, it examines the perspectives opened by the new regulatory framework, approved in 2020, under the promise that it would contribute to expand the financing of the policy and, therefore, promote the universalization of services. It concludes that, in the way they were made, even if they solve certain previous conflicts, such normative changes tend to limit the expansion of sanitation in the country, given the production of new political-legal conflicts.

Keywords: urban policy, federalism, interfederative cooperation, sanitation, SNIS.

1 INTRODUÇÃO

Desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o governo federal estabeleceu relação direta com as prefeituras para implementação da política urbana. Inaugurando uma “era de planos”, a União formulava políticas e oferecia acesso a fontes de financiamento para as que aderissem aos seus planos. Essa adesão era particularmente necessária para viabilizar parcerias interfederativas na política de saneamento, já que a Constituição Federal de 1988 definiu o Município como ente competente pelo setor. Apesar da previsão constitucional, as empresas estaduais, criadas na década de 1960 para gerir o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), permaneceram os atores mais relevantes da política pública. Com a Lei n. 11.445/2007, que instituiu o marco regulatório do setor, a União previu uma política de investimentos, incluída no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Essa política contribuiu para dar dinamismo à economia e, em certa medida, seguiu padrão de distribuição caracterizado pelo contato direto União e municípios, e pelo fomento ao desenvolvimento institucional.

Na vigência do PAC, constatou-se no âmbito da política pública de saneamento um crescimento muito similar da cobertura dos serviços prestados tanto por municípios como pelos estados. Esse diagnóstico nos levou a crer que houve uma capilarização dos

investimentos federais permitindo que cidades não participantes de arranjos regionais acessassem recursos, viabilizando o desenvolvimento da política pública no interior do país. Visando estudar a hipótese a partir dos dados fornecidos pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), buscou-se avaliar a dinâmica dos investimentos entre 2003 e 2018. Para além de observar a capilaridade na transferência de recursos federais no período, procuramos traçar um diagnóstico dos investimentos no setor a fim de relacionar o cenário identificado com o novo marco regulatório aprovado pelo Congresso.

O artigo está estruturado em 6 seções, a primeira das quais é esta introdutória e a última traz as considerações finais. Na segunda, situa-se o setor de saneamento como componente da política urbana e parte do processo de regularização urbanística, eis que a urbanização brasileira vem sendo caracterizada pelo crescimento extensivo das cidades via autoconstrução, e à margem da legislação. A terceira seção é dedicada sintetizar as peculiaridades e experiências verificadas no Brasil nas últimas décadas, bem como as transformações, em tese, direcionadas a tornar mais estável o ambiente econômico, marcado por particularidades técnicas e econômicas que favorecem o mercado monopolista, e não competitivo. Na quarta seção analisa-se a série histórica recente (2003-2018) dos investimentos em saneamento básico, distinguindo-os entre prestadores públicos (municipais e estaduais) e privados. A quinta examina as perspectivas do novo marco regulatório aprovado sob a promessa de que contribuirá para ampliar as formas de financiamento de política pública e para o avanço da abrangência de atendimento dos serviços, um dos principais entraves para a regularização urbanística no Brasil.

2 SANEAMENTO COMO UMA DAS DIMENSÕES DA POLÍTICA URBANA

A política urbana no Brasil foi instituída normativamente no curso da industrialização, intensificando a urbanização de sua população. Foi um processo muito acelerado, alimentado pelas migrações rural-urbanas e formação de extensas áreas metropolitanas. Nos anos 1960, quando a população urbana superou a rural, houve a institucionalização da política urbana, tendo sido criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), em 1964. Nas décadas de 1960-70, o governo federal instituiu

medidas de controle do território via construção de redes de infraestrutura, introduzindo políticas urbanas e metropolitanas, em face da crescente polarização espacial nas grandes cidades (Becker e Egler, 1993; Santos, 2017b). A política habitacional recebeu tratamento prioritário, num contexto de déficit habitacional frente à aceleração das migrações internas. O Banco Nacional de Habitação, criado junto do SERFHAU, em 1964, financiava a crescente produção imobiliária urbana, também centralizando o financiamento da política de saneamento, prevista pelo PLANASA em 1969 (Santos & Santos, 2014).

No regime militar (1964-85), houve grande avanço nas políticas territoriais, seja de articulação do espaço nacional e regional, mas também de âmbito municipal, principalmente em áreas metropolitanas e cidades de médio porte (Andrade & Serra, 2001). Foram políticas produzidas sob um viés autoritário, e que se caracterizaram por sua centralização em torno dos planos nacionais. Em tal cenário, o planejamento urbano estava identificado com as necessidades de estruturação do território pelo setor industrial (Monte-Mór, 2005), o que resultou na organização das cidades para o uso do automóvel (Santos, 2003). As reformas urbanas estavam identificadas com obras públicas e expulsão dos pobres das áreas mais bem servidas de infraestrutura. A elitização socioeconômica destes territórios foi acompanhada por crescimento extensivo das cidades num processo informal de autoconstrução nas franjas urbanas, e muitas vezes ilegal. Mas essa informalidade se traduzia em preços baixos da terra, acessíveis àquela população economicamente vulnerável. Em tais condições, a expansão das cidades passou a se traduzir em crescentes irregularidades urbanísticas e fundiárias, ampliando o passivo social ao qual o poder público passou a ser cobrado na redemocratização (Holston, 2013; Santos & Cruz, 2018).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo pacto social, ampliando direitos e criando a expectativa de que a “urbanização periférica” seria superada pela formulação de políticas sociais, aí incluída a urbana (Maricato, 2011). A evidência de que mais de 80% da população vive em cidades, e aproximadamente 55% em regiões metropolitanas, suscitou a percepção de que a reforma urbana se tornara uma premissa para mitigar aquele passivo social acumulado ao longo do século XX (Santos, 2017a;

2017b). Esta nova abordagem estava em linha com a agenda da Agência Habitat/ONU. Se em sua primeira Conferência (Vancouver, Canadá, em 1976), havia ainda grande expectativa de que o Estado era forte o suficiente para controlar os efeitos do processo de urbanização da população mundial, na segunda (Istambul, Turquia, em 1996), a política urbana era vista como uma das dimensões das políticas sociais. A ONU assumia, então, a defesa de instrumentos jurídicos e urbanísticos para estimular o acesso à moradia adequada, entendida como aquela provida de infraestrutura urbana¹. A adoção de tal abordagem teve na criação do Ministério das Cidades, em 2003, um importante marco, caracterizando a defesa de um urbanismo social. Ao reconhecer o protagonismo das cidades para a reprodução da maior parte da população, o Ministério se estruturou entre os setores de moradia, mobilidade, saneamento e políticas urbanas. Para cada setor, formulou um plano nacional para orientar os governos municipais que foram estimulados a aderirem por meio de fundos destinados ao financiamento destas políticas (Santos & Vasques, 2015).

Apesar da defesa da descentralização das políticas sociais realizada pelos constituintes de 1988, o governo federal passou a promover uma recentralização sem romper com o pacto federativo. Tratou-se de um processo que foi chamado de coordenação federativa sob a perspectiva da União, tendo os governos estaduais perdido protagonismo nas políticas de ordenamento territorial. Entretanto, a dinâmica observada no âmbito do saneamento básico foi diferente. Isso porque, ele já vinha sendo operado por empresas estaduais e os investimentos no setor demandam uma escala mínima de população a ser atendida, maior do que a de 70% dos municípios, cuja população é inferior a 20 mil habitantes. A partir desse período o saneamento passou a ser entendido como parte da infraestrutura que permitia que uma moradia pudesse ser considerada adequada, tornando o investimento no setor uma premissa para a regularização urbanística. Mas há muitos desafios enfrentados que devem ser considerados; este é o objetivo da próxima seção.

¹ A terceira cúpula (Quito, Equador, em 2016) aprovou a Nova Política Urbana, voltada para estimular articulações regionais para prestação de serviços públicos e atuações conjuntas do poder público com o empresariado, sob regulação do Estado.

3 SANEAMENTO: PECULIARIDADES E EXPERIÊNCIA DO SETOR NO BRASIL

O setor de saneamento possui peculiaridades que levam os serviços a serem oferecidos em condições monopolísticas, já que só é possível maximizar os resultados e alocar os recursos de maneira eficiente quando apenas um único agente econômico possui o direito de ofertar o bem ou serviço. É estruturado de forma vertical, dificultando a adoção de tarifas para diferentes fases da produção. Assim, as empresas de saneamento tendem a concentrar os serviços de produção, tratamento e distribuição de água, além da coleta e tratamento de esgoto, obtendo ganhos de escala. Segundo Madeira (2010), no saneamento básico, a concorrência direta é inviável e não é eficiente nem na dimensão econômica nem na espacial. Trata-se de um setor chamado de monopólio natural. Tal característica explicaria a criação do PLANASA. Antes, os serviços eram executados pelos municípios, grande parte dos quais não possuía meios para implementar a política (Lobo, 2003).

A tentativa de superar essa deficiência e buscar racionalidade técnica na utilização dos recursos foi mais um elemento que estimulou a instituição do PLANASA em 1969 e os subsequentes incentivos da União para a criação de empresas estaduais de saneamento. Em sua vigência, foram criadas 27 companhias, que respondem ainda hoje pelo atendimento de mais de 4.000 municípios. A concentração da responsabilidade nos estados deveu-se a dois motivos principais: maior facilidade para administrar os riscos, além do estabelecimento de subsídios cruzados. Neste caso, o objetivo era transferir a rentabilidade obtida nos municípios maiores para os menores, cujos sistemas não eram economicamente viáveis (Britto, 2009). Entretanto, é importante destacar que a maior parte das concessões dos serviços era realizada sem sua formalização ou com contratos precários (Britto, 2011). Nestes não havia a previsão de ferramentas de planejamento e fiscalização da oferta e qualidade dos serviços, criando assim um distanciamento entre companhias estaduais, municípios e consumidores (Araújo; Zveibil, 2009).

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela fragmentação de recursos, diferentes órgãos e pastas do governo responsáveis pelo setor, inexistência de uma política nacional e coerente de saneamento, além de nível baixo de acesso aos serviços.

Segundo Oliveira Filho (2006), com todos esses desafios, a política de saneamento passa a ser direcionada a determinados extratos sociais e a áreas urbanas. Assim, as relações entre as companhias estaduais e os municípios seguiram a experiência iniciada com o PLANASA, mesmo após décadas de sua extinção, ocorrida em 1992 (Britto, 2011). Para Wartchow (2009), o setor passou por um difícil período nos anos 1990 em virtude da falta de fontes de financiamento e do veto presidencial ao Projeto de Lei n. 199/94. A proposta, que já havia sido aprovada pelo Congresso Nacional, procurava estabelecer uma política pública para o setor, mas foi vetada, pois vinha na contramão dos objetivos do governo federal, que pretendia investir em privatizações. Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram realizadas importantes reformas institucionais que redefiniram o papel do Estado num contexto em que o sucesso do Plano Real levou ao ajuste das contas públicas.

O cenário começa a se modificar com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a nova abordagem de política urbana, na qual o saneamento é parte da produção do território urbanisticamente regularizado. As características do setor não permitem que a relação entre governos federal e municipais baste para expandir o serviço. A cooperação torna-se necessária para viabilizar os investimentos, demandando maior coordenação interfederativa, em particular com os governos estaduais, que experimentavam perda de protagonismo nas políticas públicas sociais (Santos & Gerschman, 2016). Na primeira década do século XXI houve avanços normativos visando superar entraves institucionais para a retomada dos investimentos (e.g., Lei n. 11.107/05, que regulou os consórcios públicos; e Lei n. 11.445/07, que instituiu um marco regulatório para o setor).

Os municípios são os titulares dos serviços de saneamento. No entanto, dentre os 5.570 municípios, há uma imensa diversidade em termos de densidade demográfica, economia, orçamento e gestão. A maior parte não possui condições para exercer a autonomia conferida pela Constituição. Sua dependência de transferências governamentais é enorme, já que a arrecadação própria depende de tributação de atividades urbanas, enquanto que a grande maioria dos municípios é dependente das atividades rurais (Santos, 2008; 2017b). Em face dessa evidencia, a partir dos anos 1990 cresceu o número de associações intermunicipais. Estas estabeleciam de forma voluntária

o compromisso de solucionar conjuntamente questões que extrapolavam seus limites administrativos (Britto, 2009), permitindo ganhos de escala na oferta de serviços.

Embora fosse conferida aos consórcios públicos a natureza jurídica de cooperação associativa, esses continuavam sendo tratados como simples acordos. Assim, muitas vezes eram cancelados sem muitas dificuldades, tornando as pactuações bastante instáveis (Araújo e Zveibil, 2009). Com a Lei n. 11.107/05, os consórcios públicos ganharam personalidade jurídica, sendo dotados de direitos e obrigações (Oliveira e Nogueira, 2009). Antes da referida lei, os consórcios só poderiam ocorrer entre pessoas públicas da mesma natureza, isto é, os arranjos eram horizontais. A partir da nova lei, não somente passaram a ser permitidos consórcios entre municípios não limítrofes e de estados diferentes, mas também consórcios compostos pelas três esferas de governo (Strelec e Fonseca, 2012).

Importante inovação da Lei n. 11.107/05 foi a obrigatoriedade de licitação para contratos de concessão. Antes, prevalecia uma relação contratual atípica entre municípios e empresas estaduais que não se sujeitava à dinâmica licitatória. Após a lei de consórcios, esse tipo de contrato deixa de ser considerado “de concessão” e passa a ser denominado como “de programa”, sendo autorizado apenas quando as partes pertençam à administração pública (Cordeiro, 2009). Além disso, foi instituído o chamado contrato de rateio. Este foi definido pelo Decreto n. 6.017/07 como “o contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público”, devendo ser “formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas”. Consórcios intermunicipais ou entre municípios e estados foram identificados como uma estratégia para estimular associações que enfrentassem as peculiaridades anteriormente mencionadas do setor. Tratam-se de acordos voluntários e que geram um contrato de médio e longo prazo, assim possibilitando maior estabilidade na gestão de investimentos que tendem a se estender por mais de um ano fiscal.

Muitos dos contratos de concessão firmados nos anos 1970, mesmo com os prazos de validade vencidos, não foram renegociados, e a prestação de serviços seguiu sendo

responsabilidade de companhias estaduais. Segundo Britto (2009), esses contratos eram autoritários e não deixavam evidentes as obrigações dos concessionários e tampouco os direitos dos municípios enquanto titulares dos serviços. Um dos principais objetivos da Lei n. 11.445/07 foi modificar esse cenário. Para isso, estabeleceu diretrizes gerais para a política, definiu as ferramentas e as regras para planejamento, fiscalização, prestação e regulação dos serviços, tendo sido estabelecido o controle social sobre todas essas tarefas. Ademais, tornou o Plano Municipal de Saneamento Básico documento obrigatório para aceder aos recursos e apoio do governo federal, através de programas de financiamento, transferência de recursos, capacitação ou cooperação técnica (Moraes, 2009).

A Lei n. 11.445/2007 também previu a instituição de agências reguladoras com atribuições para estabelecer regras e padrões visando garantir a prestação dos serviços e a satisfação dos usuários, fiscalizar o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos e planos de saneamento, prevenir e punir com multas e sanções o uso excessivo do poder econômico e determinar tarifas que permitam alcançar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos e a modicidade tarifária (Probst, 2010). O regulador deve ter autonomia decisória, independência administrativa, orçamentária e financeira, capacitação técnica e total transparência no seu trabalho. Além disso, deve criar um ambiente em que existam previsibilidade e segurança jurídica.

A edição do marco regulatório gerou grandes expectativas, entretanto, o que as experiências internacionais têm mostrado é que as mudanças estruturais no saneamento básico são demoradas e complexas. De acordo com Galvão Junior (2009), tanto o Chile quanto a Inglaterra adotaram como “política a regionalização de pequenas empresas” e mais tarde, a privatização, mas a consolidação de todas essas mudanças nesses dois países demorou mais de dez anos, o que sugere a existência de um longo caminho a percorrer. De acordo com Gonçalves (2017), a privatização dos serviços de saneamento não deve ser percebida como panaceia, considerando os resultados da pesquisa do *Transnational Institute* (2017). O estudo, denominado *Reclaiming Public Services: how cities and citizens are turning back privatisation*, “identificou que, no período compreendido entre 2000 e janeiro de 2017, ocorreram 267 casos de remunicipalização em cidades localizadas

em 33 países” (Gonçalves, 2017). E chama a atenção para o fato que esse processo se acelerou a partir de 2009, isto é, num período mais recente.

4 A DINÂMICA DE INVESTIMENTOS NO SANEAMENTO ENTRE 2003 E 2018

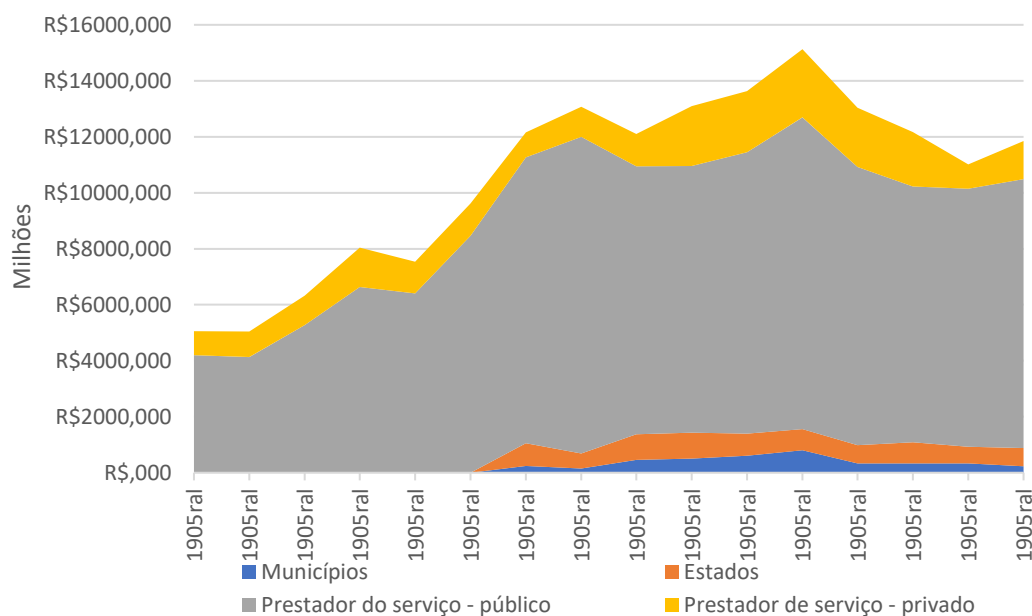
Visando analisar a trajetória de investimentos na política de saneamento, optou-se por fazê-lo via informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) referente ao período 2003-2018. O enfoque dado foi o financiamento do saneamento por municípios, estados e prestadores de serviço². Além da origem do recurso, e da natureza pública ou privada deste, o estudo considerou ainda a abrangência de atuação do prestador de serviço, as macrorregiões, e as categorias de tamanho dos municípios.

Segundo a Figura 1, entre 2003, ano de criação do Ministério das Cidades, e 2007, início do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e edição da Lei n. 11.445/2007, os investimentos totais crescem. A partir de 2008, nota-se saltos, com picos em 2010 e 2014, e destaque para a majoritária participação do setor público (prestadores de serviços, municípios e estados)³. Sustenta-se que a política de investimentos públicos conduzida no segundo governo Lula, seria o principal responsável pelo aumento dos recursos aplicados em saneamento no período. Mesmo diante da instabilidade que vêm caracterizando o cenário político e econômico do país nos últimos anos, os investimentos públicos foram mantidos, com uma pequena ampliação (para os prestadores de serviço públicos). Os prestadores privados parecem ter se beneficiado do crédito disponível, apresentando certo crescimento entre 2011 e 2016. Em 2017, há uma redução, mas já no ano seguinte se aponta para uma possível recuperação. Imagina-se que tal resultado – em especial, para os investimentos públicos – pode ser atribuído à manutenção de compromissos de médio e longo prazos firmados antes das crises e mantidos.

² Referentes às seguintes categorias do SNIS: FN045, FN046, FN047, FN048, FN055, FN056, FN057, FN058, FN030, FN031, FN032, FN033. Os valores analisados foram corrigidos pelo IPCA até 2018.

³ Informações que detalham e distinguem os investimentos municipais e estaduais diretamente realizados são captadas pelo relatório do SNIS apenas a partir do ano de 2009.

Figura 1. Investimentos feitos por municípios, estados e pelos prestadores de serviço (público e privado) entre 2003 e 2018



Fonte: elaboração própria com informações do SNIS.

Após a década de 1970, quando se dá o auge do PLANASA, os anos seguintes foram marcados pelo declínio dos investimentos, havendo uma tímida recuperação nos anos 1990, seguida de certa estabilização até meados da primeira década do século XXI (Saiani e Toneto Júnior, 2010). O crescimento a partir de 2008 explicitou o fim de um período de baixos investimentos que durou quase 40 anos. O aumento da demanda, o baixo fluxo de recursos e a concentração dos melhoramentos no abastecimento de água geraram pressões sociais, especialmente, sobre as companhias estaduais, haja vista o lento processo de ampliação dos serviços. Esse tensionamento é comumente observado nas grandes cidades brasileiras, em que a dinâmica de urbanização desigual contribuiu para dificultar o espraiamento do saneamento. Entretanto, o recente influxo de investimentos parece ter contribuído para a ampliação da infraestrutura. Tais resultados são explicitados na trajetória histórica dos índices de atendimento, e o acréscimo populacional bruto de pessoas abrangidas pelos serviços. Quando comparamos o contingente beneficiado pela política em 2003 com 2018, há um incremento significativo, como se verifica na Tabela 1.

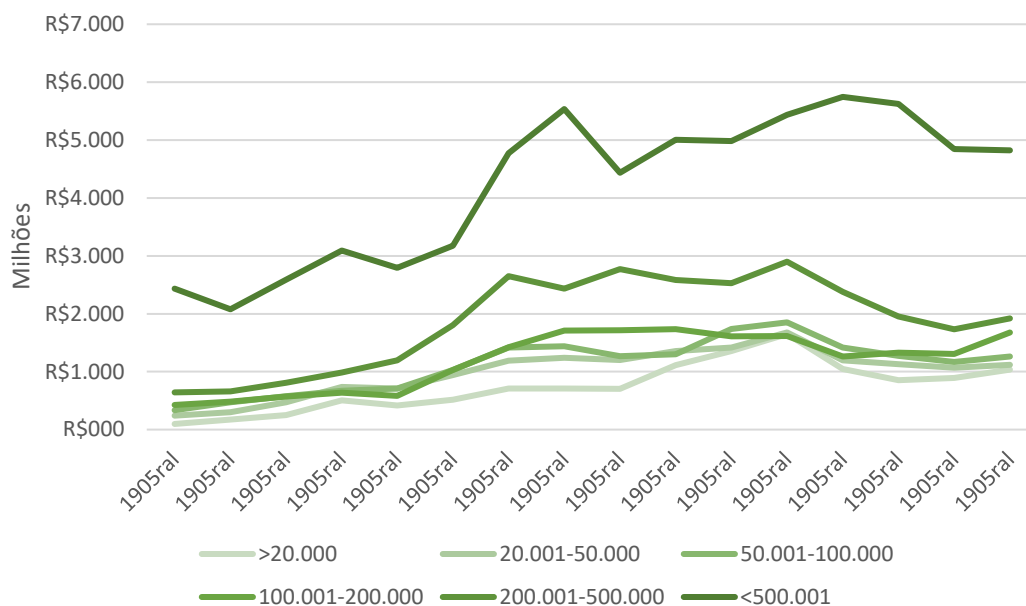
Tabela 1. População servida por abastecimento de água e esgotamento sanitário, índices de atendimento e a relação entre o contingente atendido em 2003 e 2018

		Categoria de tamanho populacional dos municípios (mil/hab)					
		>20	20-50	50-100	100-200	200-500	<500
População atendida (Água)	2003	6.285.502	10.311.065	12.814.623	13.495.837	20.043.169	45.416.167
	2018	18.586.554	20.855.951	17.236.970	16.529.326	28.179.897	54.314.774
População atendida (Esgoto)	2003	739.364	2.205.428	3.717.886	6.431.571	10.480.720	31.801.490
	2018	6.773.346	9.394.669	8.603.397	10.484.711	18.749.140	43.511.478
Índice de atendimento (Água)	2003	26,6%	44,8%	68,3%	87,9%	88,2%	96,1%
	2018	70,7%	90,4%	79,3%	85,2%	92,6%	91,8%
Índice de atendimento (Esgoto)	2003	3,1%	9,6%	19,8%	41,9%	46,1%	67,3%
	2018	25,8%	40,7%	39,6%	54,1%	61,6%	73,5%
População atendida: 2018/2003 – (Água)		3,0	2,0	1,3	1,2	1,4	1,2
População atendida: 2018/2003 – (Esgoto)		9,2	4,3	2,3	1,6	1,8	1,4

Fonte: elaboração própria com informações do SNIS.

A Tabela 1 explicita que, apesar de diminuições nos índices de abastecimento de água (i.e., para cidades médias e maiores municípios), no esgotamento sanitário isso não acontece. Pelo contrário, há a elevação dos índices e da população atendida, em especial, para os menores (i.e., com até 20 mil habitantes), em que o número em 2018 foi multiplicado em pouco mais de 9 de vezes, se comparado a 2003. Além disso, o impacto dos investimentos é menor à medida que os municípios crescem. Seja porque já possuíam índices de atendimentos mais altos, seja porque esse aumento pode estar relacionado a investimentos mais caros e complexos. Por fim, nos municípios com maior população, a diferença de acréscimo entre os dois serviços é mínima (e.g., 1,2 e 1,4 naqueles com mais de 500 mil habitantes), apesar da discrepância entre eles (91,8% para água e 73,5% para esgoto). Essa dinâmica pode indicar não ter havido um direcionamento explícito dos investimentos para um serviço específico.

Figura 2. Investimentos públicos totais por ano (2003 a 2018) e categorias de tamanho dos municípios



Fonte: elaboração própria com informações do SNIS.

Os dados da Figura 2 também fornecem indícios para comprovar a hipótese que os investimentos públicos no período se deram de forma capilarizada, beneficiando municípios menores. Apesar dos municípios com mais de 500 mil habitantes concentrarem parcela majoritária dos investimentos públicos – esses territórios concentram 29,3% da população, segundo o Censo IBGE 2010⁴ – há, a partir de 2008, um aumento significativo nas demais categorias, colocando inclusive cidades médias (i.e., entre 100-200 mil habitantes) no mesmo patamar dos menores municípios. Ressalta-se que as cidades com população entre 200 e 500 mil também foram especialmente beneficiadas, provavelmente por seu pertencimento a arranjos regionais, seja desempenhando papel de centralidade ou associadas a grandes centros. Nesse último, os investimentos representariam um transbordamento de políticas interfederativas, provavelmente relacionadas à gestão de espaços metropolitanos. Entretanto, quando se observa a eclosão da crise político-financeira de 2014, exceto pelos grandes centros urbanos e cidades médias, todas as demais categorias de cidades são impactadas. Essa

⁴ Sobre às demais categorias, 17,1% da população está localizada nos municípios com até 20.000 habitantes, 16,4% naqueles entre 20 e 50mil, 11,8% em 50 e 100mil, 10,5% em 100-200mil, e 14,9% em 200-500mil.

dinâmica nos leva a avaliar outra característica dos investimentos em saneamento: a origem dos recursos empregados.

Tabela 2. Abrangência de atuação dos prestadores de serviço⁵ em relação às categorias de tamanho dos municípios para os anos de 2003 e 2018

		Categoria de tamanho populacional dos municípios (mil/hab)					
		>20	20-50	50-100	100-200	200-500	<500
Local	2003	3,5%	7,6%	18,8%	32,2%	30,9%	32,4%
	2018	25,9%	27,1%	33,5%	38,0%	32,7%	35,4%
Micro-regional	2003	0,3%	1,3%	1,1%	0,9%	0,0%	0,0%
	2018	0,4%	1,0%	1,1%	1,2%	0,9%	0,0%
Regional	2003	96,2%	91,1%	80,1%	67,0%	69,1%	67,6%
	2018	73,6%	72,0%	65,4%	60,8%	66,4%	64,6%

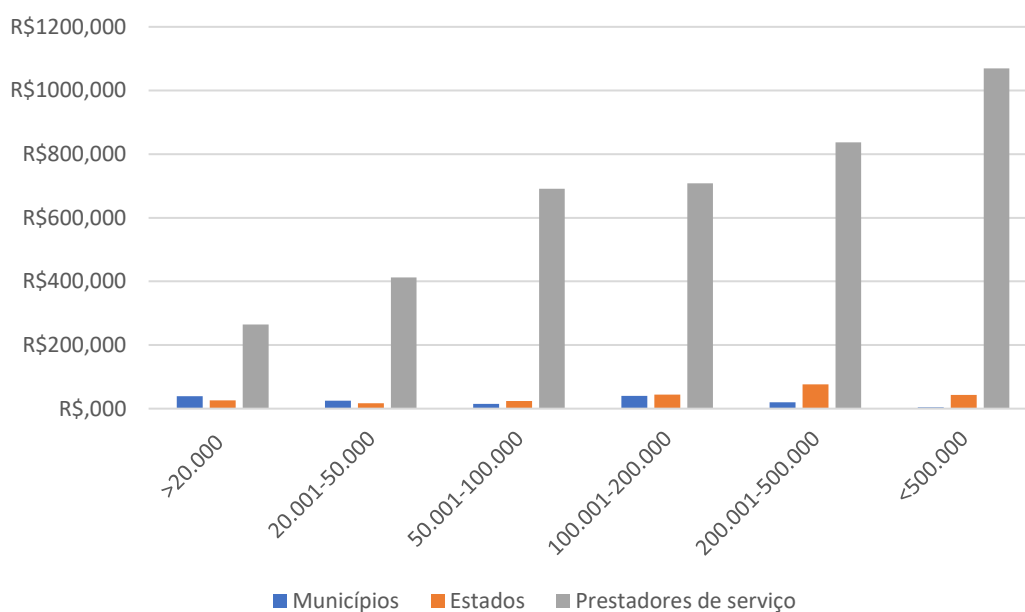
Fonte: elaboração própria com informações do SNIS.

Na análise da relação entre abrangência de atuação do prestador e tamanho dos municípios, a Tabela 2 sugere que as propostas do governo federal para estimular a regionalização dos serviços e viabilizar os investimentos não parecem ter tido efeito significativo. Isso porque, não se detectou reduções dos arranjos locais, ao contrário, o que se verificou, mesmo para os maiores municípios, foi a diminuição de sua integração a companhias estaduais. Ademais, na medida em que os municípios aumentam de tamanho, é menor a chance de eles estarem vinculados a um prestador regional. Isso não significa que necessariamente há maior integração entre os municípios menores, mas que as companhias estaduais tendem a estar mais presentes nesses territórios, provavelmente administrando operações deficitárias. Mesmo sob gestão estadual, esses territórios ainda dependem de captação externa de recursos. Isso porque, em regra, seu orçamento é insuficiente para autofinanciar obras de infraestrutura, e investimentos em seus territórios dependeriam de políticas internas das companhias estaduais voltadas para espaços deficitários, abrindo mão de ampliar o atendimento em áreas rentáveis.

⁵ Segundo o SNIS, os prestadores regionais são aqueles que atendem a diversos municípios, limítrofes ou não, e geralmente correspondem às companhias estaduais; os microrregionais também administram mais de um município, mas, nesse caso, são grupos reduzidos e não há a necessidade de que estes sejam vizinhos; por fim, os locais se caracterizam por atender apenas um único município.

Dado que a maior parcela dos 5.570 municípios tem seus serviços de saneamento administrados regionalmente, parte majoritária dos recursos foi concentrada nesse grupo. Entre 2003 e 2018, 79,7% dos investimentos feitos pelos prestadores de serviço foram realizados pelos de abrangência regional, enquanto 19,5% local e 0,8% microrregional – o que corresponde a 91% do total de recursos públicos alocados. Ainda que seja possível sustentar que houve certa capilarização dos investimentos, essa se caracterizou pela desigualdade, já que os maiores municípios foram os mais beneficiados. Essa relação é evidenciada na análise dos investimentos per capita, na Figura 3.

Figura 3. Soma total dos investimentos (per capita) realizados pelos municípios, estados e pelos prestadores de serviços, entre 2003 e 2018, conforme a categoria de tamanho dos municípios



Fonte: elaboração própria com informações do SNIS.

A Figura 3 explicita que os investimentos per capita – ao menos para os prestadores de serviço – crescem à medida em que se aumenta a população do município. Esse resultado parece se dar a despeito dos índices de atendimento de água e esgoto. Os referidos números ressaltam a elevada desigualdade entre os municípios eis que exibem larga diferenciação entre o volume investimentos públicos per capita e o tamanho dessas cidades. Os investimentos diretos de municípios e estados são baixos, prevalecendo aqueles conduzidos pelos prestadores. Entretanto, como já afirmado, para os menores

municípios a administração por companhias estaduais não lhes garante necessariamente acesso a mais recursos. Haja vista a limitada distribuição de recursos, com o aumento dos investimentos ao longo do período, esperava-se observar uma ampliação da dependência de financiamento externo. Entretanto, a Tabela 3 apresenta uma dinâmica mais complexa.

Tabela 3. Origem dos recursos investidos em relação às categorias de tamanho dos municípios para os anos de 2003 e 2018

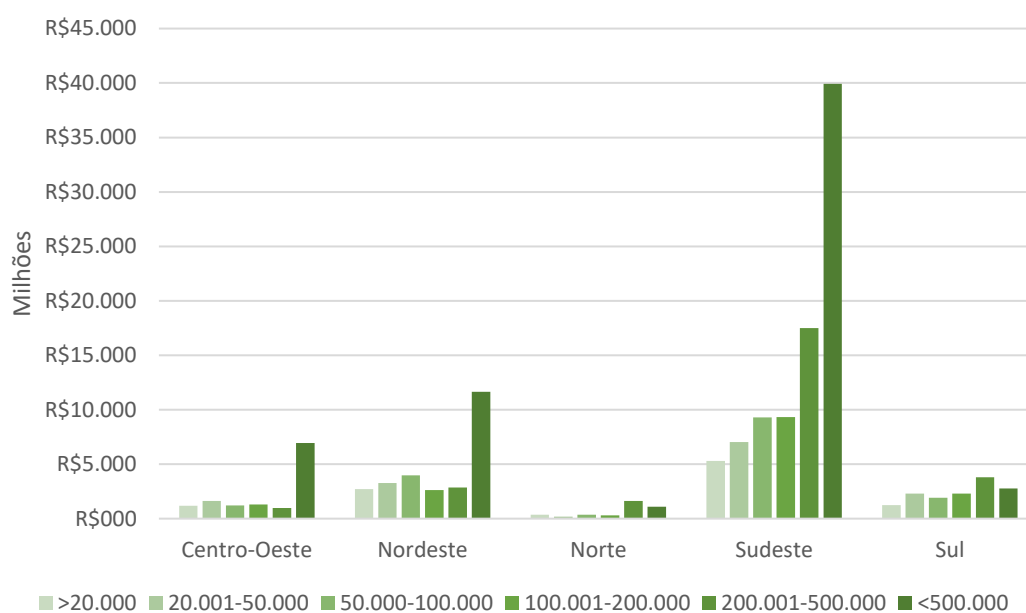
		Categoria de tamanho populacional dos municípios (mil/hab)					
		>20	20-50	50-100	100-200	200-500	<500
Próprios	2003	63,3%	50,7%	62,9%	69,7%	54,7%	47,8%
	2018	61,3%	53,4%	44,6%	46,2%	45,6%	41,9%
Onerosos	2003	12,9%	24,2%	16,5%	19,4%	28,0%	41,9%
	2018	24,0%	28,9%	29,2%	40,5%	31,8%	43,4%
Não-onerosos	2003	23,9%	25,1%	20,6%	11,0%	17,3%	10,2%
	2018	14,7%	17,7%	26,2%	13,3%	22,6%	14,7%

Fonte: elaboração própria com informações do SNIS.

Exceto pelos municípios com população entre 20 e 50 mil, os demais registraram queda percentual no emprego de recursos próprios. As maiores reduções foram naqueles entre 50 e 100 mil e os de 100 a 200 mil, onde se observou uma elevação percentual expressiva nos recursos onerosos e certa ampliação nos não-onerosos. Tal diminuição em quase todos os grupos permite avaliar que tais municípios podem ter tido acesso a outras fontes, reforçando a tese de que, apesar das limitações, os investimentos públicos foram capilarizados, ainda que desigualmente. Imagina-se que municípios com melhor estrutura institucional tiveram mais sucesso na captação, o que explicaria os dados para os territórios de porte pequeno e médio. Para aqueles com população acima de 500 mil habitantes há uma variação menor entre o que foi investido com recursos próprios e aqueles obtidos junto a outros atores. Intui-se ter havido um crescimento em paralelo entre os investimentos próprios e aqueles captados. Essa dinâmica poderia ser associada a vários fatores, que vão desde pressões sociais para a ampliação dos serviços, chegando até a contrapartidas contratuais. Assim, provavelmente aqueles que apresentaram maior

variação entre 2003 e 2018 serão os que sentirão mais profundamente as reduções dos investimentos federais.

Figura 4. Investimentos públicos (municípios, estados e prestadores de serviço) por macrorregião e classe de tamanho dos municípios entre 2003 e 2018



Fonte: elaboração própria com informações do SNIS.

A Figura 4 exhibe o total de investimentos públicos por categoria de municípios nas diferentes macrorregiões. A desigualdade na distribuição dos recursos caracteriza o fenômeno, com destaque para a concentração no Sudeste. Apesar de reunir 42,12% da população (IBGE, 2010)⁶, o montante direcionado à região compreende 60,14% daquilo investido no país entre 2003 e 2018. Sua alocação parece não refletir as discrepâncias explicitadas pelos índices de atendimento das macrorregiões⁷. O Nordeste reuniu 18,42% dos recursos, o que refletiria as necessidades e a sua priorização pelos governos petistas, o Sul 9,76%, o Centro-Oeste 9,00% e a região Norte 2,68%. Mesmo os menores municípios sudestinos possuem performance melhor do que grande parte dos demais nas outras macrorregiões. Imagina-se que possuir instituições mais robustas – o que também

⁶ O Centro-Oeste 7,38%, o Nordeste 27,82%, o Norte 8,32% e o Sul 14,35% (IBGE, 2010).

⁷ Índices de atendimento de água e esgoto por macrorregião (SNIS, 2003): Centro-Oeste 88,8% e 52,8%, Nordeste 68,4% e 25,8%, Norte 56,0% e 10,3%, Sudeste 79,5% e 69,2% Sul 86,5% e 43,3%.

pode ajudar a entender a dinâmica no Sul – e estar mais próximo dos grandes centros urbanos tenha contribuído para esse resultado. No tocante à porção Norte, os baixos números parecem refletir sua limitada participação relativa no conjunto da população brasileira, e os custos associados ao provimento dos serviços em espaços menos urbanizados, dispersos no território e em regiões de difícil acesso. Entretanto, tais fatores não ajudam a explicar os baixos índices em centros urbanos, como em Manaus – que, em 2018, apresentou 82,8% de atendimento de água e 12,4% de esgotamento sanitário. Nesse caso, a necessidade de aperfeiçoamento na administração da política pública parece ser fator relevante.

Os dados trabalhados explicitam que, entre 2003 e 2018, houve um aumento significativo dos investimentos em saneamento, provavelmente conectados às políticas desenvolvimentistas dos governos petistas. A distribuição dos recursos se deu de forma capilarizada atingindo municípios menores, entretanto, as cidades metropolitanas e, em especial, sudestinas foram as mais beneficiadas. Ainda que grandes montantes tenham sido destinados a outras regiões, como o Nordeste, os efeitos da desconcentração de investimentos puderam ser melhor percebidos no Sudeste. Assim, as peculiaridades de sua distribuição tenderam a acentuar as desigualdades entre municípios de diferentes regiões.

5 PERSPECTIVAS DO SANEAMENTO DIANTE DO NOVO MARCO REGULATÓRIO

Para o período, verificou-se alta desigualdade na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. No primeiro, em cidades com até 20 mil habitantes, o índice médio de atendimento é de apenas 70,7%, enquanto naquelas com população superior a 500 mil esse número atinge 91,8%. No tocante ao segundo serviço, a média de atendimento é de 25,8% para os menores municípios, enquanto nas grandes cidades esse percentual é de 73,5%. Essa inadequação da oferta dos serviços guarda relação com as peculiaridades do setor, um monopólio natural e que demanda investimentos elevados. A competência municipal num setor explorado por empresas estaduais suscitou disputas federativas e com os concessionários. É nesse contexto que o

novo marco legal foi aprovado em junho de 2020. Isto é, sob a promessa de contribuir para expandir os investimentos e a cobertura dos serviços, considerando também os desafios postos pela pandemia de Covid-19. Destaca-se três conjuntos de inovações trazidos pela lei: (i) a reestruturação institucional no controle, fiscalização e regulação do setor; (ii) a marginalização dos estados na política pública; e (iii) novos incentivos para estimular o aumento da participação privada na prestação dos serviços de saneamento básico.

Sobre a reestruturação institucional, destaca-se a transformação da Agência Nacional de Águas (ANA). Tendo adicionado “e Saneamento Básico” à sua nomenclatura, a autarquia assumirá novas competências, dentre elas, a obrigação de instituir um sistema de avaliação de cumprimento das metas de universalização e, em especial, passa a operar como regulador do setor, produzindo “normas de referência” voltadas à uniformização nacional. A adesão a esse conjunto regulatório passa a ser condição para que se acesse recursos federais. Além desse ser um dos pontos que pode indicar conflitos interfederativos, trata-se de uma mudança de estratégia em relação aos governos anteriores que privilegiavam ações de planejamento como condição de acesso a recursos federais.

Com a nova lei, recursos federais para planejamento passam a priorizar aqueles que concederem ou privatizarem os serviços. Também são incentivadas soluções que privilegiem alternativas regionalizadas ou que se destinem a áreas com maior déficit de atendimento. Por outro lado, adicionou-se aos referidos critérios a possibilidade de destinação de recursos públicos nos casos em que a tarifa seja insuficiente para manter a viabilidade financeira à prestação dos serviços, suscitando um caminho possível para que a União apoie direta e parcialmente certas operações. Essa medida de incidência do governo federal pode levar à diminuição do uso de subsídios cruzados empregados para viabilizar o atendimento em áreas deficitárias, evitando elevações tarifárias em territórios rentáveis e, ao mesmo tempo, diminuindo os riscos dos prestadores de serviços.

Sobre as metas de universalização, prevê-se que até 2033 os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitária atinjam, respectivamente 99% e 90% da população. Além da margem de 10% para o serviço de esgotos, outros fatores podem

mitigar a proposta, como o nível da cobertura existente no início da concessão, a viabilidade econômico-financeira da expansão dos serviços, e o número de municípios atendidos pelo prestador. Sob uma redação confusa, a nova definição legal de “universalização” não parecer dizer respeito a todos os municípios. Ao contrário da redação original da Lei n. 11.445/2007, o conceito teria sido restringido aos serviços públicos de interesse comum. Ou seja, prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Nessa interpretação, ficariam de fora das metas de universalização os territórios em que a prestação se dá de forma isolada. Segundo o SNIS de 2018, isso implicaria em excluir cerca de 64 milhões de brasileiros, que vivem em municípios cujo índice de atendimento médio é de 72,7% (abastecimento de água) e 58,9% (esgotamento sanitário).

Por fim, além da flexibilização da universalização, a nova regulação previu excepcionalidades que incidem sobre áreas periféricas: (a) a possibilidade de que áreas rurais, remotas ou núcleos urbanos informais sejam atendidos por serviços individuais alternativos quando na região não houver rede pública, e (b) a limitação que investimentos sejam realizados apenas em áreas passíveis de regularização fundiária.

Sobre o item (a), mesmo que tais soluções possam implicar em reconhecer a diversidade territorial brasileira, ele permite alternativas que ampliam desigualdades. Isso porque, ao invés de ampliar a rede pública para esses espaços periféricos, tal dispositivo pode oferecer estímulos à adoção de alternativas menos custosas – e não necessariamente as mais eficientes e adequadas à saúde da população. Ademais, é provável que tais soluções sejam contabilizadas para as metas de universalização. Sobre o item (b), sua previsão em abstrato também é legítima e justificável. Entretanto, dado que a situação fundiária do país é repleta de inconsistências, condicionar investimentos à possibilidade de regularização formal dos territórios pode inviabilizar a expansão do saneamento em áreas marcadas por conflitos de terras, incluindo favelas e loteamentos irregulares.

O segundo aspecto destacado trata da reconfiguração do papel dos estados na política. Lembra-se que, com a Constituição Federal de 1988, a perda de protagonismo que atingiu os executivos estaduais em várias políticas públicas não ocorreu no saneamento básico. Nesse caso, a constante presença dos estados via companhias de



saneamento, caracterizou a prestação dos serviços desde a década de 1970. Articulações político-institucionais impediram as tentativas de relativizar esse protagonismo em vários momentos. A aprovação da Lei n. 14.026/2020 é um fator de ruptura dessa dinâmica. Isso porque, a nova norma trouxe uma estrutura regulatória mais atraente para investimentos privados, e os vetos presidenciais acentuaram essa dinâmica, em especial, ao inviabilizar a continuidade dos contratos de programa (realizados diretamente, sem licitação).

Nessa direção, apesar da presença de entidades municipais, a lei não prevê a participação de representantes estaduais na elaboração das normas de referência pela ANA. Essa ausência é relevante, já que nos últimos 50 anos as companhias estaduais dominaram o setor, acumulando experiências e soluções. Outro ponto que explicita essa marginalização é a necessidade de que, para as contratações em vigor, os prestadores de serviço, notadamente, estaduais, deverão comprovar capacidade econômico-financeira para viabilizar o atendimento às metas legais, sob pena de inviabilizar sua continuidade. Nesse caso, caberá ao executivo federal definir metodologia para o teste de comprovação. Isto é, outra interferência da União na relação entre estados e municípios que deve suscitar novos conflitos. Por outro lado, contratos licitados poderão seguir inalterados, cabendo ao titular do serviço buscar alternativas para cumprir as metas. Novamente, a norma federal produz atritos eis que requisita a ação municipal por meio de lei, podendo levar a disputas judiciais. Ademais, considerando que a maioria das relações entre estados e municípios se dá por contratos de programa, a norma protege os contratos licitados – em regra, com parceiros privados – enquanto incide sobre aqueles firmados entre entes federativos. Trata-se de uma abertura para encerrar os contratos de programa em curso sob a vigência da nova legislação. Lembra-se também que o cálculo das indenizações para essas e outras situações nas quais houver quebra contratual e ainda existirem investimentos estatais não amortizados deverá ser realizado pela ANA, outro flanco de incertezas jurídicas.

Ainda sobre a reconfiguração da participação estadual no saneamento, a nova legislação prevê a possibilidade de que agências reguladoras de outros estados fiscalizem municípios fora de seus territórios. O legislador previu essa possibilidade para os casos em que a sede da agência reguladora esteja mais próxima da cidade em questão do que



aquela vinculada ao seu estado, ou nas situações em que essa não tenha adotado as normas de referência da ANA. Há uma relativização da competência estadual sobre o seu próprio território, e cuja decisão depende do município. Esse aspecto pode fomentar conflitos sobre a possibilidade de os municípios escolherem ser fiscalizados por outro ente federativo, e entre os próprios estados que podem passar a disputar sua incidência sobre territórios vizinhos. Esse tipo de regramento que privilegia as condições fáticas e operacionais pode implicar em maior eficiência da atuação estatal, como é o caso da gestão por bacias hidrográficas. Entretanto, fazê-lo sem a participação daqueles envolvidos parece subverter os pressupostos teóricos e de funcionamento do federalismo.

É nessa mesma direção que se estrutura a previsão legal de criação de unidades regionais de saneamento básico – que, em tese, tem por objetivo conferir viabilidade financeira às licitações. Mesmo que sua competência originária seja dos estados, a lei determina que, se estes não o fizerem no prazo de um ano, a União poderá assumir essa atribuição, organizando a prestação regionalizada dos serviços. Nesse caso, a criação dos blocos dependerá apenas da associação voluntária dos municípios. Trata-se da instituição de uma espécie de “competência exclusiva por tempo determinado” que, mais uma vez, marginaliza o estado, centraliza o controle na União, e expõe os entes federativos a novos conflitos. O legislador circunscreveu o agir do gestor estadual no tempo e produziu uma espécie de sanção ao retirar-lhe a exclusividade da atribuição no caso de inércia.

Finalmente, sobre o terceiro conjunto de mudanças, qual seja, os novos incentivos para aumentar a participação privada, em regra, estes se caracterizam pela ruptura das estruturas jurídico-institucionais que garantiam a manutenção do monopólio da prestação dos serviços pelos estados. Essa modificação foi acentuada pelos vetos presidenciais, eis que estes podem acelerar a abertura para o setor privado. A perspectiva de uniformização regulatória via normas de referência nacionais são modificações vistas com otimismo por investidores privados. A experiência de sobreposição de regulações municipais, estaduais e/ou federal é um aspecto que historicamente suscita insegurança jurídica. Entretanto, ainda que a nova lei lide com questões problemáticas, a forma como foi elaborada e aprovada traz outras fontes de insegurança jurídica. É possível sustentar que novas questões passarão a compor o rol de entraves aos investimentos ou mesmo de paralisação

dos contratos. Não é difícil crer que a frequente solicitação de revisão dos contratos por questões regulatórias irá se manter, ainda que fundamentada em outros argumentos. Mais do que resolver limitações de um passado recente, a Lei n. 14.026/2020 nos coloca diante de um conjunto de novas incertezas, composto, dentre outros, pela possibilidade de mercantilização de um serviço público fundamental para a população.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a política urbana foi instituída normativamente em paralelo à intensificação da industrialização. As reformas urbanas desse período se caracterizaram pela expulsão dos pobres das áreas com melhor infraestrutura, suscitando o crescimento extensivo das cidades, em espaços precários, informais e produzidos via autoconstrução. No regime militar, houve a tentativa de lidar com parte desses problemas, com destaque para a habitação social. É nesse momento também que há a estruturação do setor de saneamento pelo governo, concentrou nos estados a responsabilidade de implementar e gerir os serviços. Buscava-se com essa estratégia mitigar problemas de capacidade técnica e financeira dos municípios financiando áreas deficitárias através de subsídios cruzados. Entretanto, ainda que tenha produzido avanços, sua operacionalização autoritária, centralizada, sem transparência e juridicamente precária, levou a diversos problemas que persistem há décadas, como é o caso da falta de planejamento e fiscalização.

Com a Constituição de 1988, inaugura-se um novo pacto social e com ele novas expectativas de cidadania que incluem a superação da urbanização periférica. Nesse contexto, lembra-se que há a ampliação do conceito de moradia adequada, o qual passa a incluir a regularização urbanística como condição indispensável para o seu atendimento. Entretanto, as décadas de 1980 e 1990 são marcadas por baixos e flutuantes investimentos no setor de saneamento, dada uma pluralidade de fatores políticos e econômicos. Essa situação é alterada no início do século XXI, quando há a criação do Ministério das Cidades e a tentativa de reorientar a política pública em direção a um urbanismo social. Apesar das inúmeras críticas a essa proposta, os avanços obtidos são importantes. Para implementar sua política de investimentos em saneamento básico, o governo federal não pôde se valer da estratégia de centralização nas relações interfederativas a partir do

diálogo entre União e municípios, como ocorreu em outras políticas públicas. Isso porque, o protagonismo estadual se manteve mesmo após o fim do regime militar e junto às instituições criadas no período. Em meio a necessidade de produzir estratégias cooperativas entre todos os entes da federação, foi mantida – ao menos em termos jurídico-formais – a orientação de privilegiar investimentos em arranjos regionais ou em medidas de planejamento da política.

A retomada de investimentos públicos em saneamento nas primeiras décadas do século XXI pode ser considerado um avanço na política pública. Essa recuperação caracteriza um hiato que remonta ao regime militar, o que significou cerca de 30 anos com poucos recursos para lidar com a crescente demanda. As pressões sobre as companhias estaduais são justificadas, afinal, os níveis de atendimento dos serviços de saneamento no Brasil permanecessem muito baixos. Entretanto, a crítica à atuação dos gestores estaduais não deve ignorar essa escassez de recursos públicos. As crises político-financeiras que eclodiram a partir de 2014 sinalizaram a impossibilidade de manter ou até mesmo ampliar o financiamento estatal, suscitando uma vez mais o debate sobre uso de recursos privados. A nova legislação se aproveitou desse contexto, ampliando os mecanismos de participação privada no setor. Contudo, a forma em que foi redigida e aprovada no Congresso não nos permite ser tão otimistas. Os vetos presidenciais e a marginalização dos gestores estaduais tendem a produzir novos conflitos podem interditar ou frear a expansão desses serviços públicos. Ainda que seja possível observar incrementos nos investimentos destinados ao saneamento, sustentamos que as perspectivas de avanço na regularização urbanística com a nova regulação são de uma cooperação federativa limitada – quando não, tutelar – dado, inclusive, os efeitos do atual momento de instabilidade político-institucional.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, T. & SERRA, R. *Cidades Médias Brasileiras*. Brasília, IPEA, 2001.
- ARAÚJO, M.P.M. & ZVEIBIL, V.Z. A relação titular-prestador nos serviços na contratação dos serviços de saneamento básico. In CORDEIRO, B.S. (org.). *Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, v. 3, p. 467-486
- BECKER, B. & EGLER, C. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (2003-2018)*.
- BRITTO, A.L. (org.). *Panorama do Saneamento Básico no Brasil: Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.
- CORDEIRO, B.S. Capacitação. In CORDEIRO, B.S. (org.). *Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. V. 3, p 600-612.
- GALVÃO JR, A.C. Desafios para a regulação subnacional do saneamento básico no Brasil. In PROENÇA, J.D. *Desafios da Regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, 2009. p. 275-309.
- GONÇALVES, M.B. Privatização da CEDAE na contramão do movimento mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento. *Revista GEO Uerj*, n. 31, 2017
- HOLSTON, J. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- LOBO, L. *Saneamento básico: em busca da universalização*. Brasília: Ed. do autor, 2003.
- MADEIRA, R.F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização. *Revista do BNDES*. n. 33, 2010, p 123-154.
- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MONTE-MÓR, R. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil. In DINIZ, C.C. & LEMOS, M (org.). *Economia e Território*. Belo Horizonte: UFMG, 2005, p. 426-46.
- MORAES, L.R.S. Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos. In CORDEIRO, B.S. (org.). *Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília, Ministério das Cidades, 2009. V. 1, p 33-53.
- OLIVEIRA FILHO, A. *Institucionalização e desafios da política nacional de saneamento: um balanço prévio*. 2006.

OLIVEIRA, F.P.M. & NOGUEIRA, C.F. A importância dos consórcios públicos intermunicipais para a defesa do meio ambiente. *Direito e Liberdade*, 6(2), p.77-86, 2009.
PROBST, M.F. Agência intermunicipal de regulação do saneamento. *Jus Navigandi*, n. 2504, Teresina, mai. 2010.

SAIANI, C.C.S. & TONETO JR., R. Saneamento Básico no Brasil: Análise do Acesso Domiciliar a Abastecimento de Água e a Coleta de Esgoto. *Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu, ABEP, 2010.

SANTOS, A.P. *Economia, Espaço e Sociedade no Rio de Janeiro*. RJ: FGV, 2003.

_____. *Município, Descentralização e Território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008

_____. & SANTOS, J. Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro: longo percurso rumo à regulação. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 5, 2014.

_____. & VASQUES, P.H. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão de aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 4, 2015

_____. & GERSHMANN, S. (org.). *Saúde e Políticas Sociais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

_____. Post-Constitutional Urban Policy: the experience of the Municipality of Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, v. 19, p. 48-63, 2017.

_____. Política urbana no contexto federativo brasileiro. Aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017.

_____. & CRUZ, C.E. Regularização Fundiária: de avanço institucional à reprodução crescente do problema que a originou. CORREIA, A.F. (org.). *Direito da Regularização Fundiária Urbana Sustentável*. Juiz de Fora: Editora Editar, 2018, p.35-52.

STRELEC, T. & FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos: um balanço da experiência consorciativa no Estado de São Paulo, 2011, v. 4, p. 1-15.

WARTCHOW, D. Serviços de Abastecimento de água e esgotamento sanitário. In CORDEIRO, B. S. (org.). *Lei Nacional de Saneamento Básico. Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília, Ministério das Cidades, 2009. p.271-294.