



CAPACIDADE INSTITUCIONAL E A DECISÃO DE MUNICÍPIOS DO INTERIOR FLUMINENSE SOBRE A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

Juliana Santos Alves de Souza

Universidade Federal do Rio de Janeiro | souzaajsa@ufrj.br

Érica Tavares

Universidade Federal Fluminense | ericatavares@id.uff.br

Giuliana Franco Leal

Universidade Federal do Rio de Janeiro | giulianafrancoleal@yahoo.com.br

Sessão Temática 6: Natureza, crise ambiental e mudanças climáticas

Resumo: Mesmo com o movimento global de remunicipalização de água e esgoto, o Brasil tem concedido esses serviços à iniciativa privada através da (des)regulamentação estatal e do distanciamento da administração pública da gestão e da provisão. Com isso, o artigo visa identificar os motivos ligados à decisão de municípios para a concessão ou não dos serviços de saneamento à iniciativa privada, bem como descrever o processo, principalmente sob a perspectiva de agentes municipais. O método empregado foi o de entrevistas semiestruturadas com representantes do poder executivo municipal, da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro e do Sindicato dos Trabalhadores do setor na região. Percebemos os motivos para aderir ou não à concessão estão intrinsecamente relacionados à capacidade institucional municipal. O fortalecimento dos municípios é crucial para aprimorar a comunicação com os prestadores de serviços e integrar os eixos do saneamento e a atuação entre os atores, que permanecem, até o momento, desconexos, mesmo estando relacionados. Além disso, é necessária a difusão de medidas que atenuem a busca por lucro em detrimento da universalização do acesso.

Palavras-chave: Governança; Água; Esgoto; Rio de Janeiro; Administração Pública.

INSTITUTIONAL CAPACITY AND THE DECISION OF MUNICIPALITIES IN THE INTERIOR OF RIO DE JANEIRO REGARDING THE CONCESSION OF SANITATION SERVICES

Abstract: *Even in the face of the global remunicipalization movement of water and sewage services, Brazil has been granting these services to the private sector through state (de)regulation and the distancing of public administration from management and provision. The article aims to identify the reasons municipalities choose to grant or not grant sanitation services to the private sector, as well as to describe the process, particularly from the municipal perspective. The methodology employed involved semi-structured interviews with representatives from the municipal executive branch, the Rio de Janeiro State Water and Sewage Company, and the regional workers' union in the sector. We found that the reasons for both adhering to and not adhering to the concession are intrinsically related to the municipal institutional capacity. Strengthening municipalities is crucial to improving communication with service providers and integrating the sanitation sectors and actions among the actors, which remain, until now, disconnected despite being related. It is necessary to disseminate measures that mitigate the pursuit of profit at the expense of universal access.*

Keywords: *Governance; Water; Wastewater; Rio de Janeiro; Public Administration.*

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y LA DECISIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR DE RÍO DE JANEIRO SOBRE LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Resumen: *Aun frente al movimiento global de remunicipalización de los servicios de agua y alcantarillado, Brasil ha estado concediendo estos servicios al sector privado. El artículo tiene como objetivo identificar las razones de los municipios para conceder o no los servicios de saneamiento al sector privado, así como describir el proceso, principalmente desde la perspectiva municipal. La metodología empleada consistió en entrevistas semiestructuradas con representantes del poder ejecutivo municipal, de la Compañía Estatal de Aguas y Alcantarillado de Río de Janeiro y del Sindicato de Trabajadores del sector en la región. Observamos que tanto las razones para adherirse como para no adherirse a la concesión están intrínsecamente relacionadas con la capacidad institucional municipal. El fortalecimiento de los municipios es crucial para mejorar la comunicación con los prestadores de servicios e integrar los ejes del saneamiento y la actuación entre los actores, que hasta ahora permanecen desconectados, aunque estén relacionados. Además, es necesario difundir medidas que mitiguen la búsqueda de lucro en detrimento de la universalización del acceso.*

Palabras clave: *Gobernanza; Agua; Alcantarillado; Río de Janeiro; Administración Pública.*

INTRODUÇÃO

Atualmente, diversos países têm escolhido a remunicipalização dos serviços de saneamento básico, em grande parte devido à insatisfação com a prestação privada e ao fato de que a universalização do acesso só foi possível graças aos investimentos públicos (Bel, 2020; McDonald, 2018; Landriani *et al.*, 2019; Britto; Quintslr, 2022). No entanto, o Brasil, como resultado de incentivos decorrentes de uma trajetória política marcada por contradições, tem atribuído à iniciativa privada a responsabilidade pelos serviços de saneamento.

A trajetória mencionada incentivou a atual conjuntura do setor, assinalada pela consolidação da atuação da iniciativa privada, sob o discurso legitimador dos interesses neoliberais de que a esfera pública não possui capacidade para universalizar o saneamento.

Nesse cenário, observa-se a adoção de medidas de austeridade pelo Estado, aspecto intrínseco ao processo de neoliberalização, que esbarram na provisão universal dos serviços de saneamento, em virtude da reorganização dos aspectos institucionais do Estado pela agenda neoliberal, com viés de reforço da austeridade e do enfraquecimento da promoção do bem-estar da população (Harvey, 2014; Theodore, 2019). Assim, parte da sociedade é afetada negativamente enquanto as camadas privilegiadas e de influência nas decisões do Estado são beneficiadas e apresentam acesso regular aos serviços urbanos (Quintslr, 2023).

Na trajetória mais recente do saneamento no Brasil, o que consagra esse incentivo à prestação privada na oferta dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário é a Lei n.º 14.026/2020, com resultados já observados no estado do Rio de Janeiro (ERJ) por meio dos leilões para concessão dos serviços de água e esgoto, que eram providos pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) e pelos entes públicos municipais, respectivamente. Para isso, a partir da modelagem do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), o ERJ foi dividido em quatro blocos, com a realização do primeiro leilão em abril de 2021 e do segundo em dezembro do mesmo ano (Tavares; Souza; Ribeiro, 2024).

Conforme a Lei n.º 11.445/2007 (Marco Legal do Saneamento), com as alterações promovidas pela Lei n.º 14.026/2020, os municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços de saneamento, em caso de interesse local, sendo facultativa a adesão desses à prestação regionalizada (Brasil, 2007; 2020). Dessa forma, tendo em vista o caráter facultativo da adesão, o artigo visa identificar as razões que influenciaram essa decisão, considerando a região intermediária de Campos dos Goytacazes, no ERJ. Além disso, o artigo pretende descrever o processo de concessão, principalmente sob a perspectiva de agentes municipais.

No que concerne à viabilidade para o poder público municipal promover políticas e ações no setor, sob a ótica da capacidade institucional (CI), os municípios da região dispõem de um quadro institucional desigual, conforme apontam Souza, Ribeiro e Tavares (2022). Além disso, apesar da adesão municipal à concessão ser opcional, o apoio técnico e financeiro ficou condicionado à adesão, assim, houve a ameaça aos municípios de não terem acesso aos

recursos para o setor de saneamento, caso declinassem a proposta (Souza; Tavares, 2021). Mesmo em contexto favorável à concessão, alguns municípios optaram por manter a prestação pública dos serviços de saneamento, sendo crucial compreender as motivações para tal decisão.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em tópicos que descrevem o processo metodológico e outros que apresentam o conceito de CI e trazem a perspectiva dos atores sobre o processo de concessão, a atuação da CEDAE e da iniciativa privada e a CI local. Por fim, nas considerações finais, são elencados os principais apontamentos obtidos.

PROCESSO METODOLÓGICO

Este artigo apresenta como processo metodológico o método qualitativo de entrevistas, que se baseia na exploração de um assunto através da opinião de participantes. Esse método pode ser classificado como formal ou informal, dependendo da abordagem adotada. A classificação formal apresenta estruturação e atenção às considerações éticas. Além do caráter associado à formalidade, as entrevistas podem apresentar uma estrutura, sendo que essa permite maior confiabilidade e validade para os resultados obtidos, porém pode engessar o desenvolvimento do processo metodológico com a menor interação entre entrevistador e entrevistado (Adhabi; Anozie, 2017).

Como modo de utilizar a metodologia de entrevistas de forma mais adequada ao nosso objeto de pesquisa, optamos por utilizar as entrevistas semiestruturadas, que são amplamente utilizadas e, apesar de apresentarem um esboço, são flexíveis, possibilitando maior interação quando comparada às entrevistas estruturadas (ibid.).

Durante a execução do processo metodológico, foram considerados alguns elementos norteadores como a responsabilidade do pesquisador para a confiabilidade nos resultados e a necessidade de que as considerações obtidas não apresentassem apenas o caráter ilustrativo, mas que fossem acompanhadas de reflexões e críticas (Alshenqeeti, 2014).

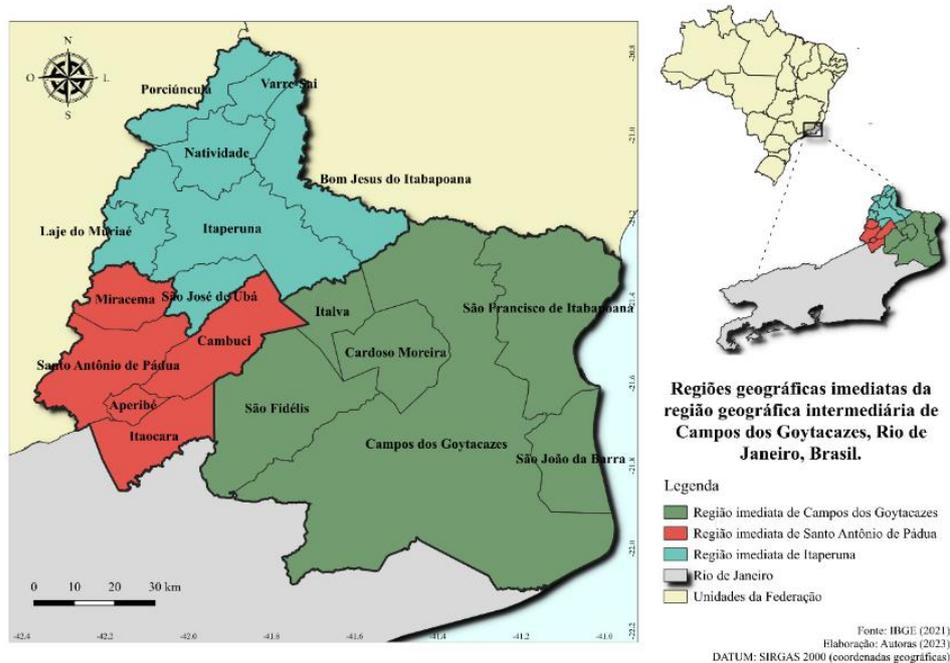
As entrevistas têm a limitação de não permitir, em boa parte das análises, que se atinjam elementos que os entrevistados desejam conservar ocultos. Por outro lado, neste caso em que os entrevistados são representantes de instituições, as entrevistas permitem que sejam acessadas posições institucionais que não foram explicitadas por outras vias.

A estrutura das entrevistas se apoiou em dimensões relacionadas a atores, relações entre os atores, mediação dos interesses da iniciativa privada, atual papel dos municípios, através da figura das Prefeituras e secretarias executivas; e da percepção dos atores sobre a CI do poder público e da iniciativa privada.

As entrevistas foram realizadas remotamente (videoconferência) e presencialmente entre julho de 2022 e janeiro de 2023. Acionamos atores que consideramos importantes no processo de concessão na região em análise. O recorte espacial compreendeu alguns municípios da região intermediária de Campos dos Goytacazes, no ERJ. A área de estudo fica

ao norte do estado e contém as regiões geográficas imediatas de Campos dos Goytacazes, de Itaperuna e de Santo Antônio de Pádua (Figura 1).

Figura 1: Região geográfica intermediária de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro.



Fonte: Autoras (2021).

A configuração espacial apresentada segue o novo quadro regional desenhado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) com base nas mudanças socioeconômicas e político-administrativas no território nacional (IBGE, 2017). Essa região, mesmo com muitas similaridades entre os municípios, está sujeita a dinâmicas diferentes, com a maior influência da indústria do petróleo e do Porto do Açu na região imediata de Campos dos Goytacazes, enquanto as demais regiões são mais afetadas pelo desenvolvimento da agropecuária (Cruz, 2004).

Segundo Faria, Duarte e Neves (2007), as cidades polos, considerando o histórico da região, são Campos dos Goytacazes e Itaperuna. No entanto, há um desequilíbrio entre essas cidades devido ao crescimento regional desigual.

Como apontado previamente, acionamos atores cruciais para o desdobramento do processo de concessão, tanto do setor público quanto do privado. A participação nas entrevistas era opcional, assim, desse cenário regional, participaram representantes do poder executivo municipal (Itaocara, Itaperuna e Porciúncula), da CEDAE e do Sindicato dos Trabalhadores em Saneamento de Campos e Região Norte e Nordeste do Estado do Rio de Janeiro (STAECNON). As empresas privadas de água e esgoto que atuam na região foram convidadas para participar, porém, não obtivemos retorno dos representantes.

CAPACIDADE INSTITUCIONAL E A DECISÃO MUNICIPAL SOBRE A CONCESSÃO

A partir das mudanças no marco do saneamento, através da Lei nº 14.026/2020, houve a consolidação do caminho para a introdução expressiva da iniciativa privada na provisão dos serviços de saneamento. Recentemente, essa introdução se deu nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no ERJ. Através da modelagem delineada pelo BNDES, que fragmentou o ERJ em quatro blocos, os municípios detinham a prerrogativa de escolher a adesão ou não à regionalização, uma vez que a titularidade desses serviços é de competência municipal. Nessa decisão, diversos elementos estavam em consideração para os municípios, tais como o suporte técnico e financeiro, bem como a concessão vinculada à outorga (Souza; Tavares, 2021).

Caldas (2015) aponta que os municípios brasileiros não possuem uma estrutura institucional adequada para lidar com os problemas urbanos e Farias (2017) acrescenta que muitos municípios dependem de repasses estaduais e federais, devido à incompatibilidade entre a carga tributária municipal e os seus deveres de atuação. Diante deste cenário, questionamos o impacto da CI municipal sobre a decisão de concessão.

Inicialmente, precisamos explorar o que caracteriza a CI. Segundo Huerta (2008), dentre as categorias do conceito, existe aquela associada à capacidade efetiva, concentrada na atuação. Nessa perspectiva, podemos citar Repetto (2004, p. 8), que aponta que é possível compreender a CI como a habilidade que os órgãos públicos apresentam para “captar os níveis mais elevados possíveis de valor social por meio de políticas públicas” (Tradução nossa). O valor social se refere a impactos amplos, que não sejam de ordem financeira, abarcando aspectos como o bem-estar individual e coletivo, o capital social e o meio ambiente (Wood; Leighton, 2010). Assim, entendemos que a CI se refere à aptidão da instituição de, em decorrência das ações implementadas que compõem uma política pública, promover benefícios àqueles (ou àquilo) cujo esforço é direcionado.

O desenvolvimento da CI na gestão pública permite aprimorar funções e adaptar as instituições para enfrentar desafios, bem como fortalecer as relações que permeiam o Estado (Huerta, 2008). Tratar a CI sob o enfoque traçado pela linha da capacidade efetiva nos permite avaliá-la em duas dimensões: a administrativa e a política (Repetto, 2004). A capacidade política, refere-se à capacidade dos governantes de atender às demandas da população e arrecadar recursos, mas não somente. É importante, nesta dimensão, conhecer os atores e as relações entre eles, incluindo os representantes da sociedade civil (Ramírez, 2018). Sob o olhar do institucionalismo histórico, por exemplo, não se trata apenas do indivíduo como objeto de estudo, mas do conjunto de atores internos e externos à instituição que a pressionam para a realização das ações adequadas à demanda desses (Ribeiro, 2012).

A relevância do campo político na CI resulta do fato de que o estado está além das suas burocracias, uma vez que se insere na arena política (Repetto, 2004). Logo, analisar a CI para

além das burocracias (dimensão administrativa) é compreender que a atuação dos entes é cercada pela influência de diversos atores.

Para a dimensão administrativa, os principais elementos são a organização e os seus funcionários. A face organizacional é o que determinará o melhor rendimento das ações, sendo importante que esteja ancorada em aspectos legais que possibilitem que as responsabilidades e objetivos fiquem claros (Ramírez, 2018). De acordo com Shordt e Snel (2002), esse aspecto permite uma verdadeira cooperação entre os atores, evitando conflitos e competição por recursos.

Com a conceituação das dimensões da CI, percebemos que, apesar de uma se referir à esfera política e a outra à administrativa, elas representam as forças de uma instituição e de sua capacidade efetiva de gerir uma política.

A princípio, tratar sobre a CI é ter em vista instituições públicas que atuem para atender aos múltiplos interesses da sociedade de forma equânime, todavia, é possível que esses órgãos não sejam tão neutros, pois existem diversos atores envolvidos, alguns dos quais, muitas vezes, têm ligação com a estrutura institucional do Estado e são membros da classe dominante, a qual direcionará as ações para favorecer o capital. Sabemos que nem sempre o comportamento coletivo dos atores institucionais é estratégico e trará o melhor resultado possível, já que as ações são geralmente baseadas na interpretação desses atores em relação às suas realidades (Ribeiro, 2012).

Logo, afirmamos que, mesmo considerando uma concepção de órgãos públicos que promovam o acesso a direitos e atendam aos interesses e demandas de toda a sociedade, entendemos as múltiplas e controversas facetas que permeiam as instituições públicas no neoliberalismo.

A neoliberalização e a (des)regulação, especialmente no abastecimento de água, apresentam uma relação complexa e contraditória. Políticas e instrumentos legais regulam o direito de uso, impacto e poluição dos corpos hídricos, de modo a buscar a garantia do uso sustentável, impondo limites ao que pode ser considerado um poluente e incentivando o cumprimento das normas por meio de punições ou incentivos. No entanto, apesar desses esforços, tais regulamentações estão frequentemente estruturadas em torno da mercantilização dos recursos hídricos, negligenciando abordagens holísticas sobre a água (Emanuel; Wilkins, 2020).

Além do caso brasileiro, o Chile, através do Código de Águas de 1981, é mais um exemplo da adoção de princípios neoliberais, em que os direitos de água foram privatizados e convertidos em ativos negociáveis no mercado, sob mínima regulação governamental. Esse modelo reflete uma abordagem clássica de neoliberalismo, promovendo direitos de propriedade privada e limitando o papel do Estado, em detrimento de uma regulação mais robusta que considere o valor social e ecológico da água (Bauer, 2015; Budds, 2020).

Sobre a responsabilidade municipal no saneamento, os municípios são os titulares dos serviços e apresentam papel crucial em cobrar a prestação adequada por parte das empresas privadas e das CESBs (Companhias Estaduais de Saneamento Básico), bem como em manter, nos casos daqueles que optaram por prosseguir com a prestação, a disponibilidade dos serviços.

Contudo, para cumprir essa obrigação, os municípios necessitam de condições adequadas para atuação. Além da execução das responsabilidades atribuídas a esses entes, a apropriada CI permite que as cidades possam promover melhorias ao setor (Nelson; Murray, 2008).

Através do conceito de CI entende-se que o potencial de geração de resultados através da política municipal de saneamento está condicionado aos aspectos das dimensões políticas e administrativas municipais. Além disso, compreende-se que as responsabilidades municipais nem sempre podem estar compatíveis com seu corpo administrativo, sua habilidade de articulação na arena política e as condições orçamentárias. Souza (2023) analisando a CI municipal no saneamento identificou um quadro desigual de gestão dos serviços de saneamento que possivelmente influencia no acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário na região.

No atual processo de concessão, há o reconhecimento de que a decisão municipal deveria ser pautada, por exemplo, na identificação das demandas, de diagnósticos das necessidades e estudos de viabilidades do setor, de modo a ser uma decisão fundamentada na ótica da CI. Assim, através desse conceito, exploraremos o processo recente de concessão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e os possíveis motivos que podem ter influenciado a decisão municipal de concessão.

PERSPECTIVAS DOS ATORES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO PROCESSO

Inicialmente, é relevante descrever como foi a participação dos atores no processo de concessão. Segundo Britto e Quintslr (2022), as três audiências ocorreram de forma remota, devido à pandemia de COVID-19, o que, por conseguinte, dificultou a participação pública. Na análise das entrevistas, percebe-se a insuficiência da promoção da participação municipal, apesar de serem os atores responsáveis pela decisão de concessão. A percepção de afastamento municipal das discussões é ainda mais acentuada pelo posicionamento de alguns representantes, que sequer tinham clareza do processo, confundindo até mesmo o bloco em que o município estava inserido.

Em poucas evidências de participação municipal, a representação do município de Porciúncula afirmou que os secretários municipais da região participaram de reuniões sobre o processo de concessão: “Então, ele (secretário de meio ambiente) participou de várias reuniões juntamente com (...) o secretário de obras, acho que vários municípios ao mesmo tempo.”.

Segundo o representante da CEDAE, a decisão de concessão foi conjunta entre governo do ERJ e municípios: "(...) por decisões do governo, parte da empresa foi cedida à iniciativa privada, ficamos ainda com alguns municípios do ERJ e, também, com a produção de água lá na capital (...), foi decisão dos Prefeitos das cidades junto com a CEDAE".

Ao contrário do ocorrido em Porciúncula, a representação de Itaocara afirmou que a administração da gestão 2020-2024 esteve envolvida no processo da seguinte forma:

(...) só no caso a aprovação dos dispositivos (...) todo processo começou na gestão anterior. (...) a gente não teve acesso a nenhum tipo de documento ou dados, então, ficou tudo (...) obscuro (...). Só sabemos que teve uma manifestação formalizada na gestão anterior para adesão do processo.

Sobre essa participação da Prefeitura de Itaocara na aprovação dos dispositivos, a representação esclareceu que: "Teve um ofício da própria Secretaria da Casa Civil do Estado (...) ao gabinete do Prefeito e nos enviaram a documentação (...) a gente teve que analisar todas essas documentações (...) em poucos dias."

Nesse trecho, nota-se que o município, mesmo não estando envolvido com os detalhes do processo por não participar das consultas públicas e nem parecer compreender as particularidades que envolveram a concessão, permaneceu com a decisão adotada pela gestão anterior. Apesar do pouco tempo para análise dos documentos, como afirmado, o poder executivo municipal empenhou-se para responder sobre a adesão. Isso demonstra o poder do governo estadual diante dos municípios, o que, como o representante da STAECON afirmou, implica em uma pressão por parte da esfera estadual: "(...) nós percebemos uma posição impositiva do governo do estado (...). Muito mais uma imposição do que uma discussão do que representa o saneamento na vida do cidadão e da cidadã brasileiro."

Apesar da pressão para adesão à concessão, Bom Jesus do Itabapoana, que havia aderido, reverteu a decisão e a CEDAE permanece com o abastecimento de água no município. Segundo o representante da CEDAE: "Bom Jesus do Itabapoana (...) foi mesmo para ser privatizado (...) e (...) o Prefeito municipal daquela cidade unido com a Câmara de Vereadores resolveram sair da privatização.". Não sabemos os motivos que levaram Bom Jesus do Itabapoana a declinar à concessão e, ao questionar ao representante da CEDAE sobre o fato, ele não soube responder.

Durante as entrevistas, caracterizamos outro aspecto que indica o afastamento dos municípios no processo, nenhum dos representantes municipais entrevistados reconheceu a participação do BNDES. Tavares, Ribeiro e Souza (2022) destacam a relevância do BNDES no setor de saneamento, incluindo a recente regionalização do ERJ para concessão. A representação do STAECON aponta: "O BNDES foi que fez o protagonismo todo, desse modelo de concessão. Quem estava à frente disso não é o atual governador que foi reeleito, era o BNDES (...) até porque sei (...) não é só para o Rio de Janeiro, é para o Brasil todo."

A partir desse trecho e da falta de conhecimento da participação do BNDES pelos municípios, percebe-se que o BNDES não atuou a favor do poder público, tanto na questão da provisão

dos serviços quanto para a orientação dos municípios sobre a concessão e suas particularidades. Além disso, o representante da CEDAE, ao ser perguntado sobre a participação do BNDES, respondeu: “essas informações (...) são mais evidenciadas, mais explícitas, na Presidência da empresa.”. Essa fala indica a possível ausência de envolvimento das gerências regionais da CEDAE na concessão.

É perceptível que o processo foi caracterizado pela baixa participação municipal e pela falta de conhecimento sobre suas particularidades. A ausência de um envolvimento significativo não se limita aos municípios, mas também foi constatada para a gerência regional da CEDAE. Além disso, verificou-se que Bom Jesus do Itabapoana, que aderiu à concessão em um primeiro momento, desistiu, assim como outros municípios que estavam na modelagem original, sendo necessário explorar esses casos. Em 2020, os municípios estavam em processo eleitoral e a transição política pode ter interferido na tomada de decisão.

PERSPECTIVAS DOS ATORES SOBRE A CEDAE E A INICIATIVA PRIVADA

Para uma compreensão mais aprofundada dos fatores que influenciaram a decisão sobre a concessão, é crucial examinar as perspectivas dos atores em relação aos responsáveis pela provisão. Na visão dos representantes municipais, a CEDAE geralmente é percebida de forma negativa. Britto e Quintslr (2022) consideram as críticas à CEDAE como justificadas, dado o cenário de desigualdade de acesso predominante no ERJ. Scudino (2019) também reforça essa posição ao analisar os índices de abastecimento de água no ERJ e constatar que a CEDAE não conseguiu atingir as metas de universalização.

Além do acesso desigual, Britto e Quintslr (2022, p. 52) mencionam que a CESB foi cenário de “disputas políticas, investimentos descontínuos e (...) falta de transparência”. Essa interferência de grupos políticos na CEDAE também está presente nas palavras da representação de Itaperuna, que afirmou: “você têm aqui as melhores condições de agregar um serviço e melhorar, mas se tiver algum impacto político em cima disso, dificilmente ele anda (...)”. A questão política é também abordada pela representação do STAECNON: “Não falta recurso para investimento, o que falta é vontade política.”.

Ao contrário das falas anteriores, a representação da CEDAE enxerga a política como uma das razões pelas quais alguns municípios optaram por manter os serviços com a CESB:

É de suma importância uma boa política da vizinhança (...). Então, nós, aqui da CEDAE, todos os Prefeitos da nossa gerência (Noroeste), fazendo um trabalho de uma política, não de uma politicagem, mas uma política de cunho social, voltada sempre para o bem, que busca sempre (...) o atendimento com qualidade ao povo.

Quanto à percepção sobre a capacidade de cumprir as metas de universalização, os representantes municipais concordaram que a CEDAE carece de recursos para alcançá-las. O representante de Itaperuna descreveu o desempenho da CESB como “insuficiente”, enquanto a representação de Porciúncula mencionou a necessidade de alterações substanciais para

atingir tais metas. Por outro lado, a representação do sindicato aponta que: "(...) imagina o que que é você cuidar da saúde da população levando água tratada de excelência para a população (...). Os melhores profissionais de saneamento estão na CEDAE (...)". No entanto, ele aponta que pode existir uma inadequação na prestação do serviço e atribui isso à falta de iniciativa por parte dos representantes municipais: "Se a CEDAE não tá cuidando corretamente, alguém tem que cobrar. Cadê o prefeito (...)? Tem que cobrar isso da CEDAE."

O representante da CEDAE quando questionado sobre o que seria preciso para universalizar o acesso ao abastecimento de água afirmou: "Onde nós estamos atuando, 99% é atendido (...), o nosso trabalho aqui está sendo desenvolvido para melhor atender aquele que necessita do fornecimento de água potável."

O discurso da representação do sindicato e o da CEDAE apontam que a responsabilidade pela universalização é dos municípios. O representante do Sindicato salienta que os municípios devem cobrar à CESB e o representante da CEDAE, tratando especificamente da cidade de Itaperuna, enfatiza que o município deve atender às áreas que não estão no contrato com a CEDAE. A discussão sobre a capacidade municipal de cumprir seu papel de pressionar a CESB será desenvolvida no próximo tópico.

Ao serem questionados sobre a tendência de atuação no saneamento, os entrevistados afirmaram que acreditam no avanço das empresas privadas na prestação. A representação de Itaperuna chegou a expressar que: "ela (iniciativa privada) vai ter mais afinco na prestação dos serviços".

Outro aspecto que ficou evidente nas entrevistas é o uso do lucro como justificativa. Em trecho da entrevista, a representação de Itaperuna afirma: "Eu sempre acho que uma empresa privada tem muito mais condição de atender a necessidade do que uma empresa pública ou de capital misto, porque o interesse dela é se manter, recebendo, tendo lucro, e para ela ter isso, ela precisa ter eficiência econômica."

Na perspectiva do sindicato, a iniciativa privada direciona o seu atendimento pela lógica do lucro: "Dá lucro, tem! Não tem lucro, não tem!". Enquanto apoiadores da concessão dos serviços à iniciativa privada consideram o lucro uma motivação para as empresas prestarem um bom serviço, aqueles que defendem o saneamento como um serviço público afirmam que o lucro direciona as áreas de atuação da empresa, privando os locais de baixa rentabilidade.

Conforme Quintslr (2023, p. 105), "a distribuição dos recursos naturais não é igualitária nem neutra", inclusive para a água e o saneamento, com a história do acesso a esses serviços evidenciando esse aspecto. A autora ainda afirma que, no estado do Rio de Janeiro, a metrópole foi sempre mais atendida do que os municípios periféricos, o que se reproduz em escalas menores, como é o caso de Duque de Caxias, onde a forma de acesso à água é determinada pela renda e pelo nível de instrução.

O ator de Itaperuna ainda afirma que uma das razões para a concessão dos serviços futuramente é levar água e esgoto aos distritos de Itaperuna que não são abrangidos pelo

contrato com a CEDAE, onde a Prefeitura é responsável pelo abastecimento de água sem cobrar tarifa. Nas palavras dele: "A iniciativa privada vai ser melhor e tem que ser introduzido esses distritos e localidades na próxima concessão."

No que diz respeito ao atendimento aos distritos, podemos citar o município de Campos dos Goytacazes, mencionado pela representação do STAECNON, onde, mesmo após a concessão, muitos distritos carecem dos serviços de saneamento:

Campos foi feita a concessão em 1996, a iniciativa privada assumiu em 1999, (...) com o discurso que vai universalizar o saneamento (...). Você vai em (...) muitos bairros (...) que são maiores que muitas cidades do Norte e Noroeste Fluminense e não tem esgotamento sanitário até hoje. A precariedade no fornecimento de água é a mesma porque essa população é muito carente e não dá o retorno suficiente, monetariamente falando, que dá (...) no centro da cidade de Campos. (...) você vai em Travessão, Travessão tem 30 mil habitantes, o distrito aqui muito próximo da cidade... Travessão, Conselheiro Josino, Vila Nova, Murundu, Morro do Coco, Santa Maria, Santo Eduardo (...), nós estamos há 23 anos de concessão com a iniciativa privada e não tem uma gota de esgoto tratado e nem coletada (...).

Segundo Britto e Quintslr (2022), os contratos têm por objeto apenas a prestação dos serviços nas áreas urbanas, sendo excluídas as áreas rurais e distritais. Portanto, se Itaperuna conceder os serviços à iniciativa privada, as áreas mais afastadas do centro urbano podem continuar sendo atendidas pelo poder público municipal, a menos que o contrato estabeleça o atendimento aos distritos.

Até aqui, percebe-se que a opinião dos representantes municipais é de que a iniciativa privada seria mais capaz de atender as metas de universalização do que a esfera pública, porém algumas experiências já revelam descontentamento com o serviço prestado. Não são apenas os serviços que são motivos de queixas, mas também a relação Prefeitura-Empresa. O ator da Prefeitura municipal de Itaocara aponta que: "(...) a comunicação não foi daquela forma que eu esperava. Por ser uma empresa privada, eu pensava que fosse algo mais enérgico e não tem sido. Eles até alegam que (...) tem que fazer o planejamento, que é por conta da transição (...)."

Essa quebra de expectativa, de acordo com Britto e Quintslr (2022), é, inclusive, percebida pelos legisladores da Lei nº 14.026/2020, diante do trabalho das empresas em Alagoas. As autoras ainda apontaram o acréscimo de 8% na conta de água dos alagoenses (Britto; Quintslr, 2022). O município de Aperibé, na região imediata de Santo Antônio de Pádua, optou pela concessão dos serviços à Águas do Rio, porém, em novembro de 2022, a Prefeitura decretou a suspensão da cobrança da taxa de esgoto pela empresa, tendo em vista a:

exorbitância da cobrança da taxa (...), a desproporcionalidade entre a efetiva prestação do serviço e a conseqüente cobrança (...) inexistência de comprovação dos imóveis com efetiva ligação de esgoto com a rede (...) iminente prejuízo aos munícipes (...) poder-dever da Administração Pública em zelar pela ordem legal e econômica do município (Aperibé, 2022).

No ano de 2022, a Câmara Municipal de Vereadores de Campos dos Goytacazes encaminhou à Prefeitura um ofício solicitando a suspensão do contrato com a Águas do Brasil, com a

justificativa de que a tarifa é a mais cara do país. Além disso, em audiência pública, a empresa teve as contas de 2017 a 2019 reprovadas (NF Notícias, 2022). A questão das tarifas também é citada por Scudino (2019), que aponta que as tarifas mais altas do ERJ são das empresas privadas. Sobre as tarifas, o ator de Itaocara afirma que: “o que eu vi de diferente e achei até bacana, são os programas para poder tentar uma comunicação mais próxima com os usuários (...) com a tarifa social, mutirões para inclusão na tarifa social, principalmente nos bairros mais carentes e nos conjuntos habitacionais (...)”.

No entanto, de acordo com Britto e Quintslr (2022), houve a determinação de áreas prioritárias para a tarifa social nos locais com menores indicadores de inadimplência. Portanto, apesar das opiniões dos atores, é fundamental exercer prudência nos discursos relacionados tanto à CEDAE quanto à iniciativa privada. Conforme argumentado pelas autoras, os casos de sucesso da COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais) e da SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) estão associados aos lucros gerados para os acionistas, às custas da universalização.

Neste tópico, observamos as perspectivas dos atores sobre a preferência pelo tipo de prestação, moldadas consoante as suas realidades. Adicionalmente, foram identificados elementos que indicam a necessidade de diálogo entre as prefeituras e os prestadores de serviços (empresas privadas ou CESB). Dessa forma, no tópico seguinte, trataremos da percepção dos atores sobre a CI do poder público municipal em relação à decisão de concessão e à atuação no setor.

PERSPECTIVA DOS ATORES SOBRE A CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL

Conforme abordado anteriormente, algumas declarações apontam a responsabilidade municipal para a melhoria nos serviços de saneamento. Portanto, é imperativo investigar esse aspecto a fim de compreendermos melhor os motivos que levaram os municípios a decidir pela concessão. Um dos pontos que marca a fala do representante do Sindicato é a falta de diálogo entre as prefeituras e a CEDAE. Para Scudino (2019), a maioria dos municípios atendidos pela CEDAE no interior do ERJ não têm contribuição significativa na definição das políticas que vão guiar a prestação dos serviços e, sozinhos, não dominam as condições para pressionar a CESB, ponto também elencado por Britto e Quintslr (2022).

Analisando o processo de concessão, observa-se a tendência municipal em adotar a abordagem considerada ideal pelo governo do ERJ. As pressões, tais como a suspensão do repasse de recursos e a classificação dos contratos com a CEDAE como irregulares, geraram apreensões quanto a possíveis prejuízos caso os municípios optassem pela não concessão dos serviços, o que reforçou a adesão à proposta. Então, nós enfatizamos o que consideramos como um traço da dependência de trajetória no setor de saneamento – a *path dependence* analisa as trajetórias dos processos sociais, destacando a influência de fatores que, ao longo do tempo, ganham maior peso nas decisões, resultando em uma dependência de trajetória

ao longo do tempo (Bernardi, 2012). No caso da trajetória municipal relativa ao saneamento essa dependência se refletiria em seguir a decisão que o governo estadual considera mais viável e não fazer oposição.

Outra constatação é a falta de diálogo e interlocução entre os eixos do saneamento e a atuação entre prestadores e prefeituras, quando os representantes do poder público municipal afirmaram que a atuação dos prestadores não depende dos municípios e que não há demanda dos prestadores relacionada à drenagem de águas pluviais ou à coleta e manejo de resíduos sólidos.

Apesar dessa curiosa independência entre as atuações, o representante da CEDAE afirma que existe um bom relacionamento entre a CESB e as prefeituras:

A relação é de excelência, no tocante ao relacionamento. Eu digo a você que o relacionamento da CEDAE hoje com os nossos municípios do Norte e Noroeste que nós estamos atuando, Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Varre-Sai, Porciúncula e Laje do Muriaé, é um relacionamento de excelência.

Entretanto, em determinados trechos das entrevistas, observa-se que a relação entre a CEDAE e as administrações públicas municipais manifesta-se de maneira conflituosa, mesmo com os representantes apontando a independência presente entre as atuações. O representante de Itaperuna traz que: "A CEDAE, ela faz a manutenção da distribuição de água tratada, só que ela vai e faz os buracos, arruma os canos e acabou. O município vai lá e tem que fazer os reparos daquele calçamento, daquela rua, daquele tipo de coisa.". Esse ponto de conflito, também é expresso pelo representante da CEDAE:

Nós (CEDAE) trabalhamos com a produção e distribuição de água e essas redes de água passam no subsolo das cidades. Então, quer dizer, muitas das vezes, esse condutor, tubo, ele se rompe por uma trepidação da rua, por uma (inaudível), tá muito velho, ele se rompe lá e, então, nós temos que cavar a rua para chegar lá.

Portanto, embora os atores demonstrem independência entre a atuação da CESB e das prefeituras, há um desconforto em relação às manutenções realizadas pela CEDAE para o serviço de abastecimento de água. Assim, ainda que não se estabeleça um diálogo visando a busca de soluções conjuntas, as ações de um afetam as do outro.

Trazer essa questão da relação entre CESB e prefeituras é chave nesse ponto do artigo, por ser um aspecto crucial para entender os motivos dos municípios terem concedido e, segundo Scudino (2019), existe uma relação entre a falta de diálogo e poder de pressionar a CESB com a possibilidade de concessão. A representação do sindicato afirmou que:

A concessão do serviço é de autonomia do município, então, o prefeito tem que ir lá, visitar o Presidente da CEDAE (...) essa falta de conhecimento é que, às vezes, atrapalha demais. (...) nós trabalhamos e continuamos trabalhando muito no fortalecimento do conhecimento do Prefeito, porque ele é o poder concedente, ele tem um contrato de concessão feito com a empresa (...). Então, o papel dele hoje para fortalecer o município é bater na porta da CEDAE (...) e quem sabe das prioridades do município é ele, é o vereador, é o legislativo.

Efetivamente, os municípios têm responsabilidades no setor e precisam assegurar que sejam providos serviços adequados aos usuários. Contudo, conforme explicitado por Rezende e Heller (2008), nem todos os municípios estão cientes dessa função e negligenciam sua responsabilidade. A representação do sindicato aponta que: “Um dos graves problemas é que você não tem uma fiscalização, uma agência reguladora que possa realmente acompanhar passo-a-passo e esse é um grande empecilho.”. Apesar desse apontamento, o ERJ conta com a fiscalização dos contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Agerensa (Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro). O representante de Itaocara reconhece a responsabilidade no setor:

A questão mesmo de acompanhar o que está no plano de esgotamento sanitário, uma comissão para poder acompanhar se o serviço está de acordo com o planejamento, e (...) de estreitar o laço também, não só de forma política, mas até mesmo de uma forma de monitorar o serviço (...).

Entretanto, quando questionado sobre a efetiva implementação dessas, o representante declara: “Não da forma como eu gostaria.”. Assim, a questão que anteriormente se relacionava à CEDAE parece persistir com a privatização dos serviços, uma vez que a CI municipal não tem sido fortalecida de maneira a facilitar as interações necessárias para a gestão dos serviços de saneamento. Isso sugere que a seguinte perspectiva do representante de Itaperuna pode não estar plenamente refletida na realidade: “A cobrança em cima de uma empresa privada é muito maior do que em uma empresa pública.”. Não é possível notar essa cobrança por parte dos representantes municipais, tanto em relação à CESB quanto à iniciativa privada, exceto em casos-exceção, como o de Aperibé.

O ator de Itaocara explica a dificuldade de acompanhar os serviços que vêm sendo prestados pela empresa privada:

tem muitas dificuldades porque a secretaria (...) é completamente pouco estruturada dentro do município de Itaocara, o efetivo é muito pequeno (...) não sobra tempo para acompanhar todo esse planejamento (...) isso tudo vai dificultando o trabalho da gente (...) fazer reuniões para conferir como está esse planejamento, onde está esse esgoto despejado irregularmente e cobrar (...) soluções de certa forma mais efetivas.

Logo, a relação Prefeitura-Empresa, segundo ele: “Fica muito aquém daquilo que a gente considera como ideal (...)”. Diante dos desafios na gestão municipal, ao ser questionado sobre a viabilidade da prestação do saneamento pela administração direta, o representante de Itaperuna afirmou: “Para começar teria que ter muito recurso financeiro, muito planejamento e um mandato de 15 anos, entendeu? Para ter começo, meio e fim.”

Neste contexto, é evidente que, além da questão dos recursos, existe a descontinuidade dos projetos ao longo das diferentes gestões. Isso destaca a importância da inclusão de funcionários de carreira em tais iniciativas, a fim de preservar os recursos e esforços investidos, mitigando os impactos das transições políticas.

Além dos aspectos apontados, diante das necessidades orçamentárias para a atuação municipal, a outorga pela concessão dos serviços pode ser elencada como um dos motivos para a concessão. Fora a outorga, a potencial consequência de não receber recursos federais representou uma considerável ameaça para os municípios, podendo também ser incluída entre as razões que justificam a concessão. O representante de Itaocara destacou que os motivos para a concessão municipal dizem respeito ao:

governo do estado ao oferecer ao município a quantia (...) de 20 milhões (reais) que ficaria com o município com a privatização da CEDAE (...). Um outro fator também importante (...) era a situação também que se encontrava o município de Itaocara, sem um plano de esgotamento sanitário, com vários inquéritos no Ministério Público, condenações pelo esgoto ser despejado no Rio Paraíba do Sul sem tratamento. Então, tudo isso forçou (...) o próprio município a não ter resistência, muito pelo contrário, até mesmo concordar com a privatização na tentativa de todos esses problemas serem solucionados mais rápido.

Nesse momento, vamos nos ater a fala “concordar com a privatização na tentativa de todos esses problemas serem solucionados mais rápido”. Rezende e Heller (2008) apontam a fuga de responsabilidade no setor e, no caso dos municípios que concederam os serviços, esse aspecto se torna mais marcante. O representante do STAECON afirma:

A grande dificuldade daqueles que entraram é a falta de conhecimento, as pessoas não conhecem o saneamento como algo que você debata como algo importante para a vida do ser humano, então essa é uma grande dificuldade. “Ah não, vamos resolver agora tudo.” como se tudo agora tá resolvido, mas não é bem assim.

É relevante salientar que alguns municípios ainda mantêm a responsabilidade pela prestação dos serviços de esgotamento sanitário. Em relação aos desafios enfrentados por tais municípios para cumprir essa obrigação, a representação de Porciúncula afirmou: “Tudo muito caro (risos), tudo muito antigo, por isso que a Prefeitura tá tentando reformular aí o projeto de esgotamento.”. As dificuldades enfrentadas na prestação dos serviços de esgotamento sanitário também foram destacadas pelo representante de Itaperuna: “A falta de planejamento ao longo dos anos, o crescimento desordenado, a falta de cobrança da própria taxa de esgotamento, o tratamento que não é feito.”.

Apesar dessas circunstâncias, esses municípios não concederam. No caso de Porciúncula, o que fez com que o município decidisse por não conceder foram os projetos que estavam sendo desenvolvidos: “(...) o peso maior foi isso, (...) os projetos que estavam em andamento.”. Isso demonstra que a cidade tem potencial de ser mais independente e caminhar com seus próprios projetos, autonomia oriunda da CI empreendida pelo governo local para melhorar as condições do saneamento. Semelhança foi notada na fala do representante de Itaperuna, indicando que quando o governo local atua por instrumentos que tenham em seu escopo aspectos do planejamento urbano, há o controle para a devida coleta e tratamento dos efluentes: “Existem alguns tratamentos feitos particularmente, com exigência pelas alterações legais que foram exigidos para loteamentos novos.”.

Em relação à questão partidária, as gestões dos municípios de Itaocara, Itaperuna e Porciúncula apresentavam prefeitos dos partidos Cidadania, União e Solidariedade, respectivamente. No entanto, as opiniões refletem o ponto de vista dos entrevistados, e não a política daquela gestão como um todo, nem mesmo a decisão sobre a concessão. A questão partidária, pelo menos para esses municípios, não explica por que esses aderiram ao modelo estabelecido pelo BNDES.

Além desses pontos, na entrevista com o representante do STAECNON, percebemos como os sindicatos conseguiram alcançar alguns municípios e incliná-los a não concessão:

(...) os sindicatos (...) fizeram um trabalho muito de conscientização nas câmaras de vereadores, com alguns Prefeitos também (...) eles entenderam que poderiam criar um SAAE, Serviço Autônomo de Água e Esgoto, que seria um serviço público, haja vista que tem vários serviços públicos no Brasil, é só buscar a ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento) (...) sem que fosse preciso atender essa demanda pela qual a lei 14026 tem colocado. Então, o sindicato fez aqui na região um trabalho muito forte.

No entanto, existe uma expressa preocupação em relação a não-adesão, assim como afirmado pela representante de Porciúncula: "(...) já que não aderiu à concessão, vai ter que buscar alternativas para isso (universalizar o acesso), né?!"

No que se refere aos efeitos da reconfiguração na CEDAE, o representante da CESB afirmou que as mudanças na reconfiguração da prestação de serviços no ERJ interferiram na companhia: "Sim, sem a menor dúvida, porque a diminuição foi muito grande, né?! A empresa atuava em todos os municípios e hoje não mais. Isso daí é uma constatação nítida dentro da empresa, isso daí não tem dúvida.". Esse fator pode gerar certa insegurança na provisão do saneamento nos municípios que permaneceram com a CEDAE, mas o representante da CEDAE assegurou que, apesar do impacto percebido com a redução da atuação da CESB, a qualidade do serviço permanece. Complementando esse ponto, o representante do sindicato traz que: "(...) mesmo com toda essa dificuldade (...) a CEDAE publicou no último balanço dela em 2022 (...) 380 milhões de lucro. Mesmo a empresa sendo concedida à iniciativa privada, os municípios que restaram e a água que ela vende, (...) ela teve (...) lucro."

Outro aspecto de relevância a ser mencionado é a lacuna existente no planejamento do setor, caracterizada pela ausência de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs). Isso suscita questionamentos sobre o potencial impacto desse fator na decisão municipal. A maioria dos municípios que optou pela concessão não apresentava PMSBs, tendência oposta aos que permaneceram com a CEDAE, uma vez que desses, 71% reconheciam seus PMSBs (Souza, 2023).

É importante citar que os municípios foram contemplados com documentos chamados "Estudos Técnicos e Planejamento para a Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário", encaminhados pela Casa Civil junto ao Ofício que solicitava a resposta sobre a adesão à concessão. Essa informação foi obtida por meio de entrevista com o representante de Itaocara e por meio de um requerimento feito pelo vereador do município

de São Fidélis, Rodrigo Santana, à Câmara Municipal, cuja divulgação ocorreu no portal da Câmara (Câmara Municipal de São Fidélis, 2021).

Embora não esteja claro se a intenção era a de substituir os PMSBs por esses estudos, em 2021, foi publicada uma matéria que apontava a possibilidade de algumas cidades ficarem sem os recursos da concessão dos serviços da CEDAE por não apresentarem PMSBs (Campos, Sponchiado; Regueira, 2021). Após o primeiro leilão e com a ameaça de não receber os recursos, em menos de 15 dias, Itaocara havia decretado a aprovação do “plano municipal de abastecimento de água e esgotamento sanitário no perímetro urbano do município de Itaocara”, sendo esse documento justamente o recebido pelo governo estadual.

Esse decreto aponta que as informações sobre a consulta e as audiências públicas foram “prestadas pelo Executivo Estadual” (Itaocara, 2021), não havendo indícios de participação do município nesse processo, tanto que em entrevista com a representação de Itaocara, esse afirma que não participou da elaboração desse plano e o documento não tem sido utilizado nas ações da Prefeitura. Ele ainda acrescenta que:

O Plano que foi elaborado pelo estado na concessão da CEDAE foi incompleto, parcial, somente naquilo que seria para CEDAE, esgotamento sanitário e abastecimento de água (...). O Plano (...) não teve informação de consulta pública ou audiência pública voltada aos moradores de Itaocara. Foi algo muito generalizado (...) ficou muito (...) dados secundários, distante, nada daquilo que foi em campo para pesquisa. Então, é interessante que o município, assim que tiver a oportunidade, fazer a revisão com a elaboração praticamente de um Plano novo.

A partir deste tópico, foi possível notar a dificuldade de atuação do poder público municipal no setor, incluindo o limitado diálogo entre as Prefeituras e a CESB ou empresas privadas, o que pode ter contribuído para a decisão municipal favorável à concessão dos serviços de saneamento à iniciativa privada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi identificar quais motivos que orientaram a decisão dos municípios da região intermediária de Campos dos Goytacazes sobre a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada, bem como a descrição do processo, principalmente, sob a perspectiva da CI municipal. Os resultados planejados na fase inicial deste artigo foram impactados pela ausência de envolvimento de outros municípios da região e dos representantes das empresas privadas. Não obstante essa limitação, conseguimos obter considerações de relevância significativa.

Vários aspectos do processo puderam ser identificados e aquilo que conjecturávamos antes das entrevistas sobre a participação municipal acabou refletindo a realidade percebida pelos entrevistados, a qual é apresentada neste artigo. O processo não foi caracterizado pela transparência, na verdade, a ausência dessa foi o ponto marcante, com as audiências públicas

durante a pandemia da COVID-19 que limitou a participação municipal e da sociedade civil. No decorrer da pesquisa, constatamos uma lacuna relevante no processo de concessão: a ausência de incentivo à participação municipal. Em alguns municípios, como foi o caso de Itaocara, a participação foi apenas para aprovar a documentação necessária para seguir com a concessão, decidida na gestão anterior.

Uma característica relevante reside na postura impositiva do governo estadual, influenciando os municípios a seguir o que consideravam mais alinhado aos seus interesses em detrimento dos interesses da população. O afastamento municipal do processo também se mostrou com a falta de conhecimento dos representantes entrevistados sobre o BNDES, mesmo com o Banco sendo o articulador de todo o processo. Entendemos que, no processo de concessão, o BNDES não atuou em benefício dos municípios, tampouco os orientou ou deu preferência à prestação pública dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Sobre a imagem da CEDAE construída pelos representantes municipais entrevistados, geralmente, existe uma perspectiva negativa sobre a CESB, caracterizada pela ineficiência e práticas políticas questionáveis. Já a iniciativa privada, conforme esses representantes alegam, é a materialização da eficiência. Outro ponto percebido foi a contradição verificada no uso dos termos "política" e "lucro". Os defensores da iniciativa privada afirmam que o lucro motiva as empresas, enquanto os defensores da prestação pública veem o lucro como limitador do acesso da população aos serviços, uma vez que as empresas podem atuar nas áreas mais rentáveis e excluir as deficitárias. O termo "política" é, ora, visto como diálogo, ora como convite ao clientelismo.

Com os aspectos aqui observados, identificamos motivos que poderiam levar os municípios a concederem à iniciativa privada a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo esses: a outorga recebida pelos municípios através da concessão, o receio de ficar sem o repasse dos recursos da União, caso declinassem a proposta; o pensamento municipal imediatista de solucionar os problemas da gestão do saneamento com a concessão e tentar eximir-se da responsabilidade no setor; a oferta de documentos condicionantes de regularidade no saneamento, como um possível PMSB; a passividade em relação às decisões do governo estadual, não reconhecendo a própria autonomia que dispõe o ente municipal; e a falta de diálogo com a CESB. Já os motivos para a não adesão se resumem em um melhor diálogo estabelecido entre prefeituras e a CEDAE, bem como com os sindicatos, e o andamento de projetos no setor de saneamento nos

municípios. Percebemos que tanto os motivos para aderir quanto para não aderir à concessão estão intrinsecamente relacionados à CI municipal.

Para pesquisas futuras, algumas explorações seriam importantes de serem efetuadas, sendo essas para identificar a influência da transição política na concessão, explicar o porquê da desistência de municípios que previamente concordaram com a privatização, como foi para Bom Jesus do Itabapoana; acompanhar os desdobramentos da concessão ao longo do tempo, bem como do diálogo entre os prestadores; e verificar a efetividade do papel da Agenersa na fiscalização dos contratos de concessão.

A partir deste artigo, percebemos que a privatização não parece ser a melhor opção quando os municípios não conseguem nem mesmo dialogar com os prestadores. Este problema, que já existia com a CEDAE, agora se estende às relações entre as empresas privadas e as prefeituras. Dessa forma, nota-se que os trilhos para a ampliação do acesso aos serviços de saneamento passam pelo fortalecimento municipal para melhorar o diálogo com os prestadores e integrar, da melhor forma possível, os eixos do saneamento e a atuação dos diferentes atores, que permanecem, até o momento, desconexos, mesmo estando relacionados.

Observamos casos isolados de oposição às práticas inadequadas das empresas privadas nas cidades, como a manifestação da prefeitura de Aperibé e da Câmara Municipal de Vereadores de Campos dos Goytacazes, mas percebemos que uma medida definitiva e de controle que reduza a lógica do lucro acima do acesso universal ainda precisa ser difundida com princípio fundamental para a equidade no acesso aos serviços.

REFERÊNCIAS

Adhabi, E. A. R.; Anozie, C. B. L. Literature Review for the Type of Interview in Qualitative Research. *International Journal of Education*, v. 9, n. 3, p. 86–97, 2017.

Alshenqeeti, H. Interviewing as a Data Collection Method: a Critical Review. *English Linguistics Research*, v. 3, n. 1, p. 39–45, 2014.

Aperibé. Decreto nº 1003, 08 de novembro de 2022. Disponível em: http://www.aperibe.rj.gov.br/portal/arquivo/2/decretos/2022/decreto_no_1003_de_08_d%20e_novembro_de_2022.pdf. Acesso: 11 ago. 2024.

Bauer, C. J. Water Conflicts and Entrenched Governance Problems in Chile's Market Model. *Water Alternatives*, v. 8, n. 2, p. 147-172, 2015.

Bel, G. Public versus private water delivery, remunicipalization and water tariffs. *Utilities Policy*, v. 62, p. 1-8, 2020.

Bernardi, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, 2012.

Bernazza, C.; Longo, G. Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Buenos Aires, v. 3, n. 2, p. 107-130, 2014.

Brasil. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. *Diário Oficial da União*, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso: 11 ago. 2024.

Brasil. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. *Diário Oficial da União*, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso: 11 ago. 2024.

Britto, A. L.; Quintsler, S. A política neoliberal no saneamento básico: mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Questões, desafios e caminhos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, 491 p.

Budds, J. Securing the market: Water security and the internal contradictions of Chile's Water Code. *Geoforum*, v. 113, p. 165-175, jul. 2020.

Caldas, M. F. Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil. 2015. 271 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

Câmara Municipal de São Fidélis. INFORMAÇÕES SOBRE A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DA CEDAE. Out. 2021. Disponível em: <https://www.cmsaofidelis.rj.gov.br/informacoes-sobre-a-concessao-dos-servicos-da-cedae/>. Acesso: 11 ago. 2024.

Campos, A.; Sponchiado, B.; Regueira, C. Cinco cidades do RJ podem ficar sem o dinheiro do leilão da Cedae por falta de planejamento. Jul. 2021. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/07/07/sete-cidades-do-rj-podem-ficar-sem-o-dinheiro-do-leilao-da-cedae-por-falta-de-planejamento.ghtml>. Acesso: 11 ago. 2024.

Cruz, J. L. V. Problemas, Recursos e Potencialidades do Desenvolvimento do Norte Fluminense: o papel da Petrobras. *Boletim Petróleo, Royalties E Região*, v. 1, n. 4, p. 9–10, 2004.

Emanuel, R.; Wilkins, D. Breaching Barriers: the fight for indigenous participation in water governance. *Water*, v. 12, n. 8, p. 2113, 25 jul. 2020.

Farias, T. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 17, n. 70, p. 237–255, dez. 2017.

Faria, T. J. P.; Duarte, D. B.; Neves, C. S. Mudanças na configuração da rede urbana das regiões Norte e Noroeste Fluminense - séculos XI e XX. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Pará. Anais [...]. ENANPUR, 2007.

Harvey, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução Camargo, J. São Paulo: Martins Fontes, 2014, 294 p.

Huerta, R. A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, v. 30, p. 119-134, 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 82p.

Itaocara. Decreto municipal no 2.009 de 13 de maio de 2021: Aprova o plano municipal de abastecimento de água e esgotamento sanitário no perímetro urbano do município de Itaocara, nos termos da lei federal no 11.445/2007. 2021. Disponível em: https://portal.itaocara.rj.gov.br/gerenciador/arquivos/transparencia/8953BIOPI_224_SITE.pdf. Acesso: 11 ago. 2024.

Landriani, L. et al. Decorporatization of a municipal water utility: A case study from Italy. *Utilities Policy*, v. 57, p. 43–47, 2019.

McDonald, D. A. Remunicipalization: The future of water services? *Geoforum*, v. 91, p. 47–56, 2018.

Nelson, K. L.; Murray, A. Sanitation for unserved populations: technologies, implementation challenges, and opportunities. *Annual Review of Environment and Resources*, v. 33, p. 119–151, 2008.

NF NOTÍCIAS. Câmara de Campos recomenda à prefeitura suspensão do contrato da Águas do Paraíba - NF Notícias. Disponível em: <https://www.nfnoticias.com.br/noticia-36471/camara-de-campos-recomenda-a-prefeitura-suspensao-do-contrato-da-aguas-do-paraiba>. Acesso: 28 jul. 2023.

Quintslr, S. Da Crise Hídrica à Ecologia Política da Água: megaprojetos de abastecimento e injustiça ambiental no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023, 374 p.

Ramírez, A. V. Capacidad institucional y desempeño del organismo operador en el saneamiento de las aguas residuales de la zona conurbada Guadalupe – Zacatecas. 2018.

128 p. Dissertação (Mestre em Administração Integral do Ambiente) – Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2018.

Repetto, F. Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina [Serie de Documentos de Trabajo I-52]. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. 2004.

Rezende, S. C.; Heller, L. O saneamento no Brasil: Políticas e interfaces. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, 387 p.

RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. *Pensamento Plural*, Pelotas, n. 10, p. 89-100, jun. 2012.

SCUDINO, F. V. POR ÁGUA ABAIXO: um estudo sobre o saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro. 2019. 161 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2019.

Souza, J. S. A. Capacidade institucional na gestão do saneamento básico nos municípios da região intermediária de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2023.

Souza, J. S. A.; Ribeiro, C. F.; Tavares, É. A capacidade institucional dos municípios do Eixo Norte Fluminense na provisão do serviço de abastecimento de água. *Petróleo, Royalties e Região*, v. 20, n. 72, p. 36-47, dez. 2022.

Souza, J. S. A.; Tavares, É. Trajetória do setor de saneamento e sua relação com a política urbana. *Petróleo, Royalties e Região*, v. 19, n. 70, p. 4-13, dez. 2021.

Tavares, E.; Souza, J. S. A. de; Ribeiro, C. F. de A. Transformations in the sanitation sector in the state of Rio de Janeiro: neoliberalism and regulatory changes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 26, n. 1, p. 1-26, 2024.

Theodore, N. Governing through austerity: (Il)logics of neoliberal urbanism after the global financial crisis. *Journal of Urban Affairs*, v. 42, n. 1, p. 1-17, 2019.

Wood, C.; Leighton, D. Measuring Social Value: The Gap between Policy and Practice. *Undercurrent*, n. 2, p. 7-9, 2010.