

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-graduação em Saneamento,
Meio Ambiente e Recursos Hídricos

**ALTERNÂNCIA DO PODER OU PODER DA
ALTERNÂNCIA? AS AGENDAS DOS SERVIÇOS
DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E
ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM RIO BRANCO,
ACRE**

Orlando Sabino da Costa Filho

Belo Horizonte

2016

**ALTERNÂNCIA DO PODER OU PODER DA
ALTERNÂNCIA? AS AGENDAS DOS SERVIÇOS DE
ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO
SANITÁRIO EM RIO BRANCO, ACRE**

Orlando Sabino da Costa Filho

Orlando Sabino da Costa Filho

**ALTERNÂNCIA DO PODER OU PODER DA
ALTERNÂNCIA? AS AGENDAS DOS SERVIÇOS DE
ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO
SANITÁRIO EM RIO BRANCO, ACRE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Área de concentração: Saneamento

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão em Saneamento, Meio ambiente e Recursos Hídricos

Orientador: Sonaly C. Rezende B. de Lima

Belo Horizonte

Escola de Engenharia da UFMG

2016

C837a

Costa Filho, Orlando Sabino da.

Alternância do poder ou poder da alternância? as agendas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Rio Branco, Acre [manuscrito] / Orlando Sabino da Costa Filho. - 2016. xiii, 203 f., enc.: il.

Orientadora: Sonaly C. Rezende B. de Lima.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia.

Apêndices: f. 200-203.

Bibliografia: f. 185-199.

1. Engenharia sanitária - Teses. 2. Saneamento - Teses. 3. Políticas públicas - Saneamento - Teses. I. Rezende, Sonaly Cristina - 1972. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Engenharia. III. Título.

CDU: 628(043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Escola de Engenharia

Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Avenida Antônio Carlos, 6627 - 4º andar - 31270-901 - Belo Horizonte - BRASIL

Telefons: 55 (31) 3409-1882 - posgradu@desa.ufmg.br

<http://www.smarh.eng.ufmg.br>

FOILHA DE APROVAÇÃO

ALTERNÂNCIA DE PODER OU PODER DA ALTERNÂNCIA? AS AGENDAS
DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO
SANTÁRIO EM RIO BRANCO ACRE

ORLANDO SABINO DA COSTA FILHO

Tese defendida e aprovada pela banca examinadora constituída pelos Scrhores:

Prof.^a SONALY CRISTINA REZENDE BORGES DE LIMA - ORIENTADORA

Prof.^a UENE APARECIDA FICKFIREDO GÓVES

Prof. LÉO HELLER

Prof.^a ANA LUCIA NOGUEIRA DE PAIVA BRITTO

Prof. NILSON DO ROSÁRIO COSTA

Aprovada pelo Colegiado do PG SMARH

Versão Final aprovada por

Prof. Nilo de Oliveira Nascimento
Coordenador

Prof.^a Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima
Orientadora

Belo Horizonte, 10 de novembro de 2016.

Ao meu querido pai e maior incentivador da educação dos seus filhos, Orlando Sabino da Costa (*in memoriam*) que nos deixou em maio deste ano, aos 98 anos, na fase final da elaboração deste trabalho. Em seus últimos dias, ao visitá-lo ele perguntava: “quando vais defender a tua tese”? Eu respondia, até o final de outubro. Ele dizia: “poxa vida”! Parecia saber que Deus o levaria antes de assistir o meu júbilo.

“A própria população urbana, largada a seu destino, encontra soluções para seus maiores problemas. Soluções esdrúxulas é verdade, mas são as únicas que estão ao seu alcance. Aprende a edificar favelas nas morrarias mais íngremes, fora de todos os regulamentos urbanísticos, mas que lhe permitem viver junto aos seus locais de trabalho e conviver como comunidades humanas regulares, estruturando uma vida social intensa e orgulhosa de si”.

(Darcy Ribeiro, em O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil, p.204)

“Apesar de tudo, as novas forças unificadoras não conseguem anular as diferenças regionais da sociedade nacional, que são formas de adaptação especializada da configuração histórico-cultural. Embora tenham mais de comum que de peculiar, nelas se registram modos próprios de adaptação à natureza no processo produtivo, formas peculiares de regulação das relações sociais e econômicas, devidas ao atendimento dos imperativos oriundos do gênero de produção a que se dedicam, bem como da sobrevivência de representações típicas de sua visão particular do mundo”. (Darcy Ribeiro, em O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil, p.253)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Orlando (*in memoriam*) e Cely, e aos meus irmãos (Silene, Sérvulo, Fernando, Antônio Luiz (*in memoriam*), Décio e Joicely) por mostrarem-me os caminhos até aqui percorridos.

À minha esposa Guida Aquino, companheira e incentivadora de todas as horas que endossou e acreditou no nosso projeto de crescer.

Aos meus filhos, Clarissa, Orlando Neto e Mel Sabino e os meus netos Gabriel, David e Tariq, pela tolerância e compreensão.

À Professora Sonaly, que me orientou. Sempre presente e amiga. O seu conhecimento sobre políticas públicas em saneamento e o seu comprometimento com uma sociedade mais justa facilitaram o nosso trabalho.

Ao Professor Léo Heller grande mestre e um dos inspiradores deste trabalho.

Aos professores que aceitaram participar tanto da banca de qualificação quanto da banca de defesa, cujas observações e contribuições foram fundamentais para a conclusão da tese.

Aos colegas do Dinter UFMG/UFAC: Katiuscia, Genivaldo, Ricardo, Rodrigo, Púpio, Mardini, Simone e, principalmente os amigos Eduardo Holanda e Domingos José, com os quais tive o prazer de dividir moradia, quando da nossa estada em Belo Horizonte, pelos incentivos e coleguismo.

Aos profissionais: Amoísio Freitas, Oscar Reis, Adércio Belmont, Wilson Viana, Ricardo Eluan e Carmen Nardino, verdadeiros heróis, que passaram grande parte de suas vidas, em meio às idas e vindas dos serviços de saneamento da cidade, fazendo o possível e o impossível para que a população de Rio Branco não ficasse privada deste serviço tão essencial à vida.

Aos participantes das entrevistas semiestruturadas, profissionais, políticos e sindicalistas do setor de saneamento, pela disponibilidade de seus preciosos tempos para nos contar emocionados suas vivências e percepções sobre o saneamento de Rio Branco.

Aos queridos colegas de UFAC: Elizabete, Raquel, Jairo e Paulo pela valiosa colaboração na correção e tradução do texto final da tese.

Ao querido amigo Prof. Domingos Almeida Neto, e às minhas queridas amigas e ex-alunas Claudia Saldanha e Joquebede Oliveira pela ajuda final de revisão das normas da ABNT e na formatação final do trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio ao Programa de Doutorado Institucional em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, entre UFMG/UFAC.

À Universidade Federal do Acre pelo apoio e a oportunidade.

Aos professores e funcionários do SMARH, pela ajuda e a boa vontade de sempre e a todas aquelas pessoas ou instituições que contribuíram para tornar possível este trabalho.

RESUMO

Este estudo propõe-se a analisar como os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Rio Branco – Acre ascenderam à agenda governamental durante as quatro mudanças institucionais que os serviços foram submetidos, desde a implantação, em 1957: para autarquia estadual em 1969, para companhia estadual em 1971, para autarquia municipal em 1997 e o seu retorno para autarquia estadual em 2012. A principal teoria na qual se embasa a discussão é a formação da agenda governamental (agenda-setting) de John Kingdon, tendo como suporte o modelo dos múltiplos fluxos. Este estudo assenta-se na metodologia qualitativa, que provê suporte à coleta dos dados, representados pela entrevista semiestruturada com atores chave, documentos oficiais e notícias publicadas na mídia escrita. Os resultados da análise revelaram que as mudanças na gestão do saneamento em Rio Branco de 1969 e de 1971 seguiram a lógica da política nacional de saneamento do período, via PLANASA. Foi o fluxo da dinâmica política que criou as condições reais para as mudanças. As outras duas mudanças, a de 1997 e a de 2012, foram fortemente influenciadas por questões locais, determinadas pelo fluxo dos problemas e viabilizadas pelo fluxo da dinâmica política. Na mudança de 1997, foi na crise da Companhia de Saneamento local, atingida pela má gestão, pela falta de financiamento para o setor e pela utilização do saneamento - principalmente a grave situação no abastecimento de água - como bandeira da campanha eleitoral nas eleições municipais de 1996. Finalmente, a de 2012 foi representada pelos crescentes déficits financeiros da autarquia municipal decorrentes da sua má gestão ao longo dos anos e de entraves decorrentes desde a sua criação, em meio a um embate político-partidário. Depois, pela sua incapacidade de absorver um aumento significativo de novos serviços, em função da criação de um grandioso programa de pavimentação e saneamento na cidade, implementados pelo governo estadual. Confirmou-se o potencial do modelo de Kingdon como um organizador e um dispositivo de motivos com os quais pode-se avaliar o processo local de políticas públicas. Acredita-se que este método possa ser utilizado para explorar processos distintos que ditam a configuração na agenda do saneamento em outros contextos e locais.

Palavras-chave: Formação da agenda, Modelo dos múltiplos fluxos, políticas públicas, definição de modelos de gestão dos serviços de saneamento, poder local.

ABSTRACT

This study aims to analyze how water supply and sanitation services of the city of Rio Branco – Acre, amounted to the government agenda during the four institutional changes that the services were submitted, since the implementation in 1957: to state autarchy in 1969, for state company in 1971, for municipal autarchy in 1997 and his return to state autarchy in 2012. The main theory in which underlies the discussion is from the Political Science, the first phase of the public policy cycle, the formation of the government agenda (agenda-setting) by John Kingdon, having as support the model of multiple streams. This study is based on qualitative methodology, which provides support for data collection, represented by semi structured interview with key actors, official documents and reports in the print media. The results of the analysis revealed that the changes in sanitation management in Rio Branco in 1969 and 1971 followed the logic of the national sanitation policy at that time, through PLANASA. It was the flow of political dynamics that created real conditions for change. The other two changes, 1997 and 2012 were strongly influenced by local issues, determined by the flow of the problems and made possible by the flow of political dynamics. In change of 1997, it was the Company's crisis local Sanitation, hit by mismanagement, the lack of funding for the sector, the lack of funding for the sector with the sanitation use - mainly the serious situation in water supply - as a flag of the campaign in the 1996 municipal elections. Finally, the change in 2012 it was represented by the increasing financial deficits of the municipal authority resulting from its mismanagement over the years and from barriers arising from its inception, amid a political party clash. Then, by their inability to absorb a significant increase in new services, due to the creation of a great paving and sanitation program in the city, implemented by the state government. It confirmed the potential of the Kingdon model as an organizer and a device reasons with which one can evaluate the local process of public policies. It is believed that this method can be used to explore different processes that dictate the setting in sanitation agenda in other contexts and locations.

Key words: Training agenda, Model of multiple streams, public policy, definition of management models of sanitation services, local power.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	REVISÃO DA LITERATURA.....	6
2.1	Políticas Públicas	6
2.2	A Teoria de John Kingdon.....	10
2.2.1	Aplicações da Teoria de Kingdon.....	14
2.3	Políticas Públicas nos Serviços de Saneamento	22
3	MATERIAL E MÉTODOS	32
3.1	Caracterização do objeto de estudo	32
3.2	O Uso do Método Qualitativo.....	33
3.2.1	Seleção dos Sujeitos.....	36
3.2.2	Análise dos dados	38
4	AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DE 1969 E 1971: OS MODELOS DE AUTARQUIA ESTADUAL E COMPANHIA ESTADUAL	42
4.1	Introdução	42
4.2	A Gênese dos Serviços de Saneamento: A instalação dos serviços em 1957.....	43
4.3	A primeira mudança institucional: 1969.....	52
4.3.1	A Janela de Oportunidade.....	63
4.4	A segunda mudança institucional: 1971	65
4.4.1	A Janela de Oportunidade.....	70
5	A MUDANÇA INSTITUCIONAL DE 1997: O MODELO DE AUTARQUIA MUNICIPAL	74
5.1	Introdução	74
5.2	O Fluxo do Problema.....	74
5.3	O Fluxo das Soluções e Alternativas	89
5.4	O fluxo da dinâmica Política	100
5.5	A Janela de Oportunidade.....	105
6	A MUDANÇA INSTITUCIONAL DE 2012: O MODELO DE AUTARQUIA ESTADUAL.....	117

6.1	Introdução	117
6.2	O Fluxo do Problema.....	117
6.3	O Fluxo das Soluções e Alternativas	140
6.4	O Fluxo da Dinâmica política.....	150
6.5	A Janela de Oportunidades	150
7	CONCLUSÕES.....	172
	REFERÊNCIAS.....	185
	APÊNDICE 1	200
	APÊNDICE 2	202

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1 – localização de Rio Branco no mapa do Estado do Acre	32
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 - Os cinco estágios do ciclo político, a sua relação com a resolução aplicada de problemas e os respectivos atores da política pública.....	8
Quadro 2.2 - Característica do Modelo de Kingdon de montagem da Agenda Pública	13
Quadro 3.1 – Documentos levantados por meio de fontes secundárias.....	33
Quadro 3.2 – Políticos entrevistados, ano da mudança do depoimento por partido político e tempo de duração da entrevista.....	36
Quadro 3.3 – Ex-diretores e técnicos, organizados por ordem cronológica dos entrevistados, ano da mudança, profissão e tempo de gravação	37
Quadro 3.4 – Sindicalistas entrevistados conjuntamente, com tempo total de 97 minutos, realizada no dia 11/12/2014, por representação sindical e período de análise .	38
Quadro 3.5 – Legenda para identificação dos Políticos entrevistados	40
Quadro 3.6 – Legenda para a definição dos Técnicos entrevistados	40
Quadro 3.7 – Legenda para a definição dos Sindicalistas entrevistados.....	41
Quadro 4.1 – O saneamento na agenda dos Governos: formulação da política em Rio Branco na mudança institucional de 1969, conforme o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon.....	65
Quadro 4.2 – O saneamento na agenda dos Governos: formulação da política em Rio Branco na mudança institucional de 1971, conforme o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon.....	73
Quadro 5.1 – O saneamento na agenda dos Governos: formulação da política em Rio Branco na mudança institucional de 1997, conforme o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon.....	114
Quadro 6.1 – O saneamento na agenda dos Governos: formulação da política em Rio Branco na mudança institucional de 2012, conforme o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon.....	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – População residente em Rio Branco em 1950 e 1960	45
Tabela 4.2 – Situação do abastecimento de água e esgotamento sanitário de Rio Branco em 1970.....	53
Tabela 4.3 – Situação do abastecimento de água e esgotamento sanitário em Rio Branco em 1980.....	66
Tabela 5.1 – Situação do abastecimento de água e esgotamento sanitário em Rio Branco, em 1991.....	75
Tabela 6.1 – Principais indicadores de saneamento de Rio Branco, conforme os censos demográficos de 2000 e 2010	118
Tabela 6.2 – Município de Rio Branco, indicadores selecionados (2009-2013).....	129

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ACREDATA	Companhia de Processamento de Dados do Acre
AESB	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BANACRE	Banco do Estado do Acre
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CESBs	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CF	Constituição Federal Brasileira
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CREA - AC	Conselho Regional de /engenharia e Agronomia do Acre
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
COSAMA	Companhia de Saneamento do Amazonas
CVSF	Comissão do Vale do Rio São Francisco
DEPASA	Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento
DESA	Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG
DEAS	Departamento Estadual de Água e Saneamento
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento

DOV	Departamento de Obras e Viação
FISANE	Fundo de Investimento em Saneamento
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FNS	Fundação Nacional de Saúde
FSESP	Fundação Serviço Especial de Saúde Pública
GEF	Grupo Executivo do Fundo Nacional de Financiamento para o Abastecimento de Água
IAIA	Instituto de Assuntos Interamericanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
INSS	Instituto Nacional do Seguro Nacional
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDDEC	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social
PFL	Partido da Frente Liberal

PL	Partido Liberal
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSP	Participação do setor privado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SAAE	Serviços Autônomos de Água e Esgoto do Acre
SAE	Serviços de Água e Esgotos
SAERB	Serviço de Água e Esgoto de Rio Branco

SANACRE	Companhia de Saneamento do Estado do Acre
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SFA	Análise de Fronteira Estocástica
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFS	Sistema Financeiro do Saneamento
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
STF	Superior Tribunal Federal
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UDN	União Democrática Nacional
UFAC	Universidade Federal do Acre

1 INTRODUÇÃO

A tese propõe-se a contribuir para o melhor entendimento da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em particular, para a capital do Acre, Rio Branco e como os serviços entram na agenda governamental em detrimento de outras prioridades coletivas. Para isso, são analisadas as quatro mudanças institucionais (1969, 1971, 1997 e 2012) ocorridas na prestação dos serviços no município, após a implantação dos serviços em 1957.

A formação histórica, econômica e social de Rio Branco vai marcar fortemente a dinâmica da implementação dos serviços de saneamento no município. Como uma cidade tipicamente amazônica, a sua evolução é compatível com o que ocorreu em toda a região, mas com algumas particularidades. Oliveira (1995) relata que a reflexão sobre a Amazônia, tal como é conhecida hoje, atravessou vários momentos sob o impacto de distintas formas de percepção de sua realidade objetiva ou mítica. O Estado do Acre e sua capital, Rio Branco, surgiram durante o ciclo da borracha (entre 1879 e 1912), que desvendou uma nova Amazônia. Também revela que, ao lado dos mitos, fantasias, lendas e sonhos de enriquecimento rápido, inauguraram-se uma nova sociedade e uma nova geografia, com a incorporação de novos territórios, consequências inevitáveis do chamado surto gomífero.

Trata-se de um estudo sobre políticas públicas em saneamento que procura analisar as motivações e os processos políticos que levaram o saneamento à agenda governamental. Esta avaliação insere-se na nova visão das políticas públicas de saneamento no Brasil, defendidas por Heller e Castro (2007), que destacam a necessidade de alinhamento da gestão e das tecnologias, que têm merecido pouca atenção no País, sendo escassos os estudos que incorporem uma visão integrada do saneamento para além dos aspectos tecnológicos, envolvendo a formulação, avaliação, organização institucional e participação da população como cidadã e usuária dos sistemas.

A base teórica para o estudo é a primeira fase do ciclo da política pública, a formação da agenda governamental (agenda-setting), tendo como suporte o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon (2003). A utilização dessa abordagem objetiva compreender como o saneamento na capital do Acre ascende à agenda governamental nos quatro momentos de mudanças na gestão dos sistemas, mencionados anteriormente, através do mapeamento de três fluxos: 1) o da definição e apresentação dos problemas relativos às demandas de saneamento na cidade; 2) o

da geração e difusão de ideias relacionadas às soluções propostas para o atendimento a essas demandas e 3) o do contexto político e institucional no qual as ideias voltadas para o desenvolvimento de soluções para o atendimento das demandas de saneamento se oportunizaram. Finalmente, analisar-se-á como estes três fluxos se combinaram para criar possibilidades concretas de mudanças na agenda pública e permitir a inserção do saneamento no conjunto maior das políticas governamentais.

Nesse contexto, o objetivo geral do trabalho é analisar as mudanças da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Rio Branco – Acre, que ensejaram, desde a criação dos serviços em 1957, quatro mudanças institucionais: para autarquia estadual em 1969, para companhia estadual em 1971, para autarquia municipal em 1997 e o seu retorno para autarquia estadual em 2012.

Os quatro objetivos específicos estão relacionados com a base teórica do estudo. Os três primeiros preocupam-se em identificar os mecanismos de cada um dos fluxos para cada mudança (problemas, soluções e alternativas e dinâmica política). O quarto representa a abertura da janela de oportunidade, ou seja, como os três fluxos são reunidos para ensejar as mudanças.

- Identificar quais os mecanismos que transformaram os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade em um problema que os possibilitaram ocupar lugar de destaque na agenda dos governos em cada mudança institucional.
- Identificar o fluxo das soluções e alternativas disponíveis, em âmbitos nacional e local, para a resolução dos problemas de saneamento nos distintos contextos ditados pelas mudanças.
- Verificar como o clima político e as forças políticas organizadas, nacional e local, funcionaram para a construção do consenso ou para a adesão das mudanças corridas na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade.
- Identificar em que circunstâncias os três fluxos (problemas, soluções e alternativas e dinâmica política) foram reunidos, para provocarem as aberturas das janelas de oportunidades que ensejaram as mudanças da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade.

As hipóteses que fundamentaram a composição dos objetivos da pesquisa são as seguintes:

- Os indicadores e as crises enfrentadas no setor foram os principais mecanismos que transformaram os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade em um problema que os possibilitaram ocupar lugar de destaque na agenda dos governos em cada mudança institucional.
- As alternativas e soluções geradas para resolver os problemas de saneamento surgiram segundo a lógica dos modelos dominantes no contexto mais geral do País, sem procurar criar uma política alternativa local.
- As duas primeiras mudanças institucionais (1969 e 1971) foram decididas no âmbito das políticas de saneamento para o país. As mudanças de 1997 e 2012 tiveram intensas participações das forças políticas organizadas locais.
- O fluxo da dinâmica política em primeiro plano, seguido pelo fluxo dos problemas, foram os responsáveis pelas aberturas das janelas de oportunidade que ensejaram as mudanças institucionais nos serviços de saneamento da cidade.

Para alcançar os objetivos propostos utilizaram-se os métodos qualitativos, através de diagnósticos, atos oficiais, planos de desenvolvimento de governo, além da coleta de informações por meio de pesquisas na imprensa escrita e de entrevistas semiestruturadas com atores chave para todas as mudanças institucionais nos Serviços de Água e Esgoto - SAE de Rio Branco.

A implantação tardia dos serviços, em 1957, ainda no âmbito do Território Federal do Acre, aconteceu em um momento específico de mudança na gestão pública brasileira, iniciado nos diferentes projetos políticos dos governos do período (1946-1963). Este “humor nacional” favorável ao investimento em saneamento e um olhar diferenciado para as regiões Norte e Nordeste, combinados com uma atuação dos políticos locais, mais próximos do governo central, foram fundamentais para a instalação do serviço de abastecimento de água em Rio Branco.

Em 1969, já na condição de capital do Estado do Acre, Rio Branco vai passar pela sua primeira mudança no serviço de abastecimento de água, sob o impacto das mudanças ocorridas no país durante a década de 1960, principalmente, com a implantação da ditadura militar e a sua política para a Amazônia. A nova instituição, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Acre – SAAE, uma autarquia estadual que substituiu a antiga estrutura de administração direta estadual, tinha ação em Rio Branco e em todo o Estado do Acre.

Em 1971 a mudança aconteceu sob a égide do PLANASA, que exigia, para financiar os investimentos, a formação de uma estrutura com personalidade jurídica de uma sociedade anônima (S/A). Foi criada a Companhia de Saneamento do Estado do Acre S/A – SANACRE. A nova instituição passou a gerir os serviços em Rio Branco e em todo o estado.

Em 1997, a mudança aconteceu no período do esgotamento do modelo PLANASA. A SANACRE apresentava uma situação falimentar e não atendia mais às necessidades dos serviços na cidade, principalmente, o abastecimento de água. A crise foi tamanha que, os governos estadual e municipal decretaram estado de calamidade pública no setor. A companhia foi substituída pelo Serviços de Água e Esgoto de Rio Branco – SAERB, uma autarquia municipal.

Em 2012, foi estabelecida uma gestão compartilhada na prestação dos serviços, modalidade possibilitada pela edição das Leis 11.107/2005 (BRASIL, 2005) e 11.445/2007 (BRASIL, 2007), sendo a prestação dos serviços delegada ao Governo estadual, através do Departamento de Pavimentação e Saneamento do Estado do Acre – DEPASA. De um lado, a mudança foi oportunizada por um amplo programa de pavimentação e saneamento implementado pelo governo, que previa a pavimentação de praticamente 100% das ruas da cidade, precedidas de instalações de redes de água e esgoto e, por outro lado pela crise do SAERB.

A tese está estruturada em sete capítulos, além desta introdução (capítulo 1), onde estão inseridos os objetivos e as hipóteses do estudo e alguns aspectos metodológicos.

No capítulo 2 foi realizada a revisão da literatura onde destaca-se a importância de uma abordagem conceitual e metodológica para estudos de políticas públicas de saneamento. Em seguida, apresenta-se a um resumo da teoria da formação da agenda do cientista político americano John Kingdon que, em 1984, desenvolveu um método de análise de políticas públicas, através do modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*), que tem demonstrado ser útil para analisar políticas governamentais em várias áreas de conhecimento. Por fim, destacam-se alguns estudos realizados sobre políticas públicas nos serviços de saneamento no Brasil e no exterior.

No capítulo 3 descrevem-se o Material e o Método da pesquisa, com uma descrição dos procedimentos metodológicos utilizados, indicando as técnicas e os elementos necessários e suficientes para a reprodução dos resultados.

No capítulo 4, analisam-se, além da gênese dos serviços de saneamento em 1957, as mudanças de 1969 (autarquia estadual) e 1971 (companhia estadual).

No capítulo 5 versa sobre a mudança institucional de 1997 (autarquia municipal) e capítulo 6 a mudança de 2012 (autarquia estadual).

Por fim, no capítulo 7, têm-se as conclusões sobre as quatro mudanças pesquisadas, com o teste das hipóteses e as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, destaca-se a abordagem conceitual e metodológica em estudos de políticas públicas de forma geral e, em particular, em políticas de saneamento, onde se insere o estudo das diferentes mudanças no modelo de gestão no município de Rio Branco. Reforça-se a necessidade de conhecer as motivações e os processos políticos que ensejaram as mudanças.

Primeiramente, analisam-se diferentes conceitos de políticas públicas e o seu tratamento analítico como um conjunto de processos, através dos ciclos da política, desde a identificação de problemas até a definição das políticas. Destaca-se no primeiro ciclo a formação da agenda governamental, que é central para o entendimento da forma como a participação de diferentes atores políticos levaram o saneamento à atenção dos governos.

Em seguida, apresenta-se um resumo da teoria da montagem da agenda, do cientista político americano John Kingdon que, em 1984, realizou a análise de políticas públicas por meio do modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*). Apresenta-se os três fluxos que integram a montagem da agenda - fluxo de problemas, fluxo de soluções e alternativa, e fluxo político - que operam em trajetórias diferentes e se cruzam ou se reaproximam, por ocasião de abertura de janelas de oportunidades. Esta teoria tem se demonstrado útil para analisar políticas governamentais em várias áreas do conhecimento, conforme destaca-se a seguir.

Por fim, descrevem-se alguns estudos sobre políticas públicas, realizados nos serviços de saneamento, apresentando-os com destaque para a realidade nacional e, em seguida, sobre a realidade internacional. Todos analisam vários aspectos da prestação de serviços de saneamento, tais como: modelos de gestão, municipalização, poder local, gasto público, condições sistêmicas, privatizações, regulação e participação social.

2.1 Políticas Públicas

Conforme Bucci (2008), a expressão “política pública” é interdisciplinar, pois sua definição abrange diversas áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, a Ciência Política, a Economia e a Ciência da Administração Pública.

Souza (2006, p. 26) resume política pública como:

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) dizem que, por trás do ato dos governos de produzirem políticas públicas a partir de uma formulação, está um mundo de análise. A política pública trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos com meios políticos, num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”. Os autores utilizam uma definição bastante conhecida, que foi a fornecida por Thomas Dye em 1972: “política pública é tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer”.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo, sendo estas decisões influenciadas por outros atores que operam interna e externamente ao Estado.

Historicamente, um dos meios mais populares de simplificar a política pública, para fins analíticos, foi pensá-la como um conjunto de processos, isto é, como um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos e as deliberações fluem de uma forma mais ou menos sequencial desde os insumos (problemas) até os produtos (políticas). Tal simplificação tem sua origem nos primeiros trabalhos sobre análise da política pública, entretanto recebeu tratamento distinto nas mãos de diferentes autores (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

No Quadro 2.1, apresenta-se um resumo dos estágios na resolução aplicada de problemas e estágios correspondentes no processo da política pública e seus respectivos atores:

Quadro 2.1 - Os cinco estágios do ciclo político, a sua relação com a resolução aplicada de problemas e os respectivos atores da política pública

Resolução Aplicada ao Problema	Estágio no Ciclo Político	Principais Atores Envolvidos
Reconhecimento do problema	Montagem da agenda	Universo da política
Proposta de Solução	Formulação da política	Subsistema da política pública
Escolha da Solução	Tomada de decisão política	Tomadores de decisão do governo
Efetivação da Solução	Implementação da política	Subsistema da política pública
Monitoramento dos resultados	Avaliação da política	Universo da política

FONTE: Adaptado de (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p 15-16)

Sobeck e Parag (2003,2006, 2008 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) expõem que este modelo é útil não só pela forma como separa as distintas tarefas conduzidas no processo da política pública, mas também porque ajuda a esclarecer os diferentes papéis interativos que atores, instituições e ideias, que têm a ver com a política, desempenham no processo.

No ciclo político, a montagem da agenda se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos. Neste estágio, todos os atores políticos que possam estar envolvidos no reconhecimento de um problema e na demanda de ação governamental podem ser considerados o universo da política pública.

Na formulação da política, enfatiza-se o modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental. Neste estágio, apenas um subconjunto do universo da política pública está envolvido, geralmente são atores que têm conhecimento suficiente de uma área problemática levantada no estágio da montagem da agenda.

O estágio da tomada de decisão política é o processo pelo qual os governos adotam estratégias de ação, prevendo um determinado resultado. Aqui o número de atores é reduzido, restringindo-se a apenas um subconjunto do sistema político-administrativo, composto pelos tomadores de decisões oficiais.

A implementação da política relaciona-se ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política. Neste estágio o número de atores aumenta novamente a um nível relevante ao subsistema.

Por fim, a avaliação da política envolve os processos pelos quais todos os atores do universo da política monitoram os seus resultados, podendo resultar daí em um redirecionamento dos problemas e das soluções político-administrativas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O ciclo da política não está imune a críticas. Conforme Baptista e Rezende (2011) há um amplo debate entre os pesquisadores na busca de referenciais e modelos que possam explicar a complexa situação de construção das políticas. Os autores reforçam que também fica explícito que não há um único modelo de análise proposto. Em relação aos ciclos, ao atribuir à análise a pretensão de entender e direcionar os rumos da política poder-se-ia incorrer no erro de não se perceber o jogo de poder e disputa que perpassa toda e qualquer política. Nesse sentido, a delimitação dos ciclos pode ser um fator crítico limitador da análise, especialmente se não há uma compreensão da forma como cada contexto constitui sua política e dos arranjos e processos políticos de disputa em cada âmbito.

Centrando-se na análise do primeiro ciclo da política, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013) a questão central a ser respondida no processo de montagem da agenda é indagar a seguinte pergunta: por que alguns problemas aparecem na agenda governamental como objetos de ação e outros não? Os autores enfatizam que a montagem da agenda é a parte mais crítica dos estágios do ciclo da política.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que o desempenho nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político e seus resultados. Trata-se da maneira como os problemas são reconhecidos, se é que serão de algum modo pelo menos reconhecidos. São as determinantes fundamentais de como eles serão afinal tratados pelos decisores políticos.

A teoria da montagem da agenda tem várias abordagens. Aquelas de cunho positivista (ênfase nas estruturas e instituições) e as chamadas pós-positivistas (ênfase nas ideias). Nenhuma das duas resistiu a um teste para identificar uma fonte única de fatores que guiasse a montagem da agenda da política pública.

A teoria se firmou no desenvolvimento dos chamados modelos multivariáveis, que tentam combinar de forma sistemática algumas variáveis centrais identificadas nos primeiros estudos de uma teoria de montagem da agenda mais abrangente e empiricamente mais precisa. Destacam-se: O Funil de Causalidade, de Antony King, em 1973; Richard Hofferbert, em 1974; Richard Simeon, em 1976; e O Ciclo de Visibilidade dos Problemas (ciclo das notícias), de Anthony Downs, em 1972.

2.2 A Teoria de John Kingdon

O grande avanço teórico sobre a montagem da agenda na análise de políticas públicas aconteceu na década de 1980, quando John Kingdon, no ano de 1984, desenvolveu um novo arcabouço analítico para a montagem da agenda, através do modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*). Seu modelo examinou as influências estatais e não estatais na montagem da agenda, evidenciando o papel dos empreendedores da política, agentes que atuam dentro ou fora do governo na construção e utilização das oportunidades, as chamadas janelas políticas, que são os momentos para se trazer os problemas levantados para dentro das agendas formais do governo.

Kingdon adaptou e aperfeiçoou o uso dos fluxos trabalhados por March, Olsen e Cohen (1972), que desenvolveram o modelo da lata do lixo (*garbage can model*), o qual considera que as organizações, incluindo os governos nacionais, operam em condições de incertezas e imprecisões, configurando-se em uma verdadeira “anarquia organizada”. Para eles as organizações são caracterizadas de três maneiras: 1) pela alta rotatividade dos membros que participam do processo decisório; 2) pelas inconsistências ou má definição das preferências que tornam difícil a conciliação entre as diversas preferências individuais, fazendo com que elas só aflorem no momento da ação; e 3) pela não compreensão do quadro mais geral da organização por parte dos participantes do processo decisório, fazendo com que eles não tomem decisão a partir de ações emanadas por um órgão central de planejamento, mas em função de suas próprias experiências (CAPELLA, 2004).

Para Kingdon (2001) essas organizações que possuem “anarquias organizadas” funcionam através de fluxos separados, cada um com uma vida própria e, em grande parte, relacionados um com os outros. Para ele, o importante é saber como os fluxos no final se juntam pelos atores que lutam pela formação da política.

O primeiro é um fluxo de problemas. Existem atores que se concentram em certos problemas, ao invés de outros, decididos através de um processo para saber em que problema se concentrar. Em segundo lugar, há um fluxo de soluções, no qual a questão central é saber como são geradas as ideias para solucionar determinados problemas criados. Em terceiro lugar, há um fluxo de política. Acontecimentos políticos vêm juntos, como mudanças de governo ou no congresso, ou mudanças no humor nacional, ou campanha de grupos de interesse. Esse fluxo se move ao

longo de si próprio. Esses três fluxos são separados e cada um tem suas próprias regras independentes.

Kingdon reafirma que os três fluxos se desenvolvem independentes uns dos outros. As pessoas não necessariamente resolvem os problemas, o que muitas fazem é gerar soluções e depois olhar para os problemas que elas desejam conectar suas soluções. Por sua vez, soluções são geradas não para resolver um problema determinado, os problemas são reconhecidos haja ou não uma solução. Acontecimentos políticos também têm a sua própria dinâmica.

De outro modo, ao aparecer uma oportunidade de escolha, os atores unem os fluxos. Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível, estão reunidas as condições políticas e os três fluxos se unem.

Kingdon chama de abertura de janelas de oportunidades políticas o momento em que os três fluxos se unem. Os atores desenvolveram suas justificativas e informações de apoio, prepararam suas propostas e as apresentam quando a janela se abre. Kingdon afirma que a janela se abre para uma de duas razões: 1) um problema está pressionando, beirando a uma crise e isso cria uma oportunidade para que atores defendam suas soluções; ou 2) as alterações do fluxo político e os atores aproveitam a janela aberta para apresentarem as suas propostas.

O autor reforça que uma nova administração governamental cria oportunidades para alguns problemas e fecha para outros. É neste momento que os atores defensores de determinados problemas prementes devem se juntar, ou então quando estão reunidas as condições políticas. As maiores mudanças de política ocorrem quando todos os três fluxos se juntam. Os problemas são reconhecidos, as propostas estão prontas como soluções e estão reunidas as condições políticas. Portanto, o que se pode dizer e calcular são probabilidades de que algo pode acontecer, em vez de dizer que algo vai acontecer. Algo é feito quando as janelas de oportunidades estiverem abertas. Ou os atores aproveitam a abertura, ou a oportunidade é perdida e eles terão que aguardar a abertura de uma próxima janela.

Kingdon (2001) identificou que os atores reconhecem problemas em parte pelos indicadores de condições de monitoramento, ou experimentando um evento (Ex.: acidente de avião, uma ponte que cai ou qualquer coisa). Mas a parte mais interessante sobre o reconhecimento do problema é que eles não são condições simplesmente objetivas. As pessoas interpretam as condições como problemas e isso é o que tornam estas condições interessantes. Então, enquadrar um problema é crucial.

Por outro lado, o surgimento das propostas de soluções é um pouco parecido com a seleção natural biológica. Biólogos evolucionistas dizem que as moléculas flutuavam ao redor da sopa primitiva antes do surgimento da vida. Da mesma forma, ideias flutuam no que Kingdon chama de sopa primitiva das propostas. Atores realizam conferências, elaboram projetos de leis, realizam audiências e circulam papéis. Eles recebem reações às suas ideias, reveem as mesmas e as circulam novamente, o que é muito parecido com o evolucionismo biológico. Ideias surgem, combinam-se, recombina-se, e por meio deste processo de evolução algumas delas desaparecem, enquanto outras sobrevivem e prosperam (KINGDON, 2001).

Para Kingdon (2001), se uma solução não está pronta, surgida em diferentes fóruns de discussões, quando a janela se abre é tarde demais para desenvolvê-la e os atores terão que esperar uma nova oportunidade, ou seja, uma nova abertura da janela. Ressalta, porém, que estas soluções analíticas dos atores especialistas não são tudo, porque nas questões da política também governam os resultados. É importante o trabalho dos especialistas para a solução dos problemas, assim como também é importante a política. Trata-se da imagem de um espelho, os dois vão juntos. Dessa forma, as restrições políticas podem inviabilizar uma boa solução. É relevante a escolha de uma boa solução teórica que tenha viabilidade política. Para isso, os especialistas que propõem soluções para determinados problemas têm que se adaptar à cultura da política em torno deles (KINGDON, 2001).

Assim, para compreender no trabalho empírico como as políticas de saneamento em Rio Branco se desenvolveram nas diferentes mudanças, buscou-se utilizar elementos e conceitos desenvolvidos por John Kingdon (2001). Este autor analisa o processo de formação de agendas, distinguindo processos distintos e discutindo-os separadamente, mas inter-relacionando-os ao longo do percurso de concepção de decisão da implementação de determinada política pública.

Porém, tendo em vista que Kingdon adota como casos estudados a formação da agenda do Governo Federal Americano (Presidência dos Estados Unidos) em dois setores específicos (transporte e saúde), o complexo modelo por ele construído será uma referência usada, mas sempre com muito cuidado e com o olhar atento, considerando que nossas instituições são muito diferentes das instituições americanas.

Como bem alertam Baptista e Rezende (2011), no caso brasileiro a configuração de um sistema político federativo traz ainda alguns alertas, por exemplo, a forma como se configura a autonomia local de estados e municípios frente a políticas nacionais.

Portanto, ao invés de abordar todos os ciclos da política, utilizou-se somente o primeiro ciclo, o processo de formação da agenda, com base na teoria de John Kingdon. O modelo contribuiu para identificar vários elementos nos diferentes fluxos descritos para a conformação das agendas políticas e como se articularam os diferentes atores neste contexto. O modelo de Kingdon foi um referencial teórico adequado para percorrer a análise das políticas públicas e explicar a entrada do saneamento na agenda da cidade de Rio Branco.

No Quadro 2.2, apresentam-se, sinteticamente, baseado em Capella (2004), as características do modelo de agenda-setting de Kingdon, fundamento do estudo.

Quadro 2.2 - Característica do Modelo de Kingdon de montagem da Agenda Pública

EM RELAÇÃO AOS FLUXOS	KINGDON (Múltiplos Fluxos)
1 – Problemas	1. Não há vínculo causal entre problemas e soluções; 2. Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretações sobre a dinâmica social; 3. Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de política; 4. Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos que relacionam condições a problemas.
2 - Soluções	1. Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema; 2. Geradas nas comunidades e espalham-se no processo de amaciamento; 3. Aquelas tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, que contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas, têm maiores chances de chegar à agenda.
3 – Dinâmica Político-Institucional	1. O contexto político cria o "solo fértil" para problemas e soluções; 2. "Clima nacional", forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda; 3. Ideias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.
4 - Atores	1. O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e legislativo também afetam a agenda; 2. Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que levá-las à agenda; 3. A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.
5 – Mudança na Agenda	Oportunidades de mudanças, as janelas possibilitam ao empreendedor da política a efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política, mudando a agenda.

Fonte: CAPELLA (2004)

2.2.1 Aplicações da Teoria de Kingdon

Na literatura são encontrados vários trabalhos que utilizam como referencial teórico o primeiro ciclo da política pública, a formação da agenda governamental (*agenda-setting*), cuja teoria de suporte é o modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*) de John Kingdon. A seguir, são apresentados os resumos de alguns destes trabalhos voltados à análise de políticas públicas em várias áreas do conhecimento. Inicialmente, destaca-se aqueles que abordaram temas nacionais e, em seguida, estudos internacionais:

- Jeronimo (2012) utilizou esse referencial teórico em sua tese de doutorado em energia para analisar o contexto que permitiu a edificação e evolução da política de universalização de acesso e uso de energia elétrica “Luz Para Todos”, bem como investigar a dinâmica econômica envolvida nesta política. Dentre os achados, o trabalho revelou o caráter político das ações do Estado na harmonização das relações contraditórias entre os atores da política.
- Noce (2010) procurou discutir o processo de formação da agenda na política de mudança climática no Estado de Minas Gerais, a partir da influência das organizações internacionais e dos processos macroestruturais de conformação da política pública, ou seja, o formato da política e os atores nucleares, identificando ainda o ambiente no qual ela está imbricada. O estudo apontou que permanecem grandes desafios ligados ao diálogo institucional entre as esferas de governo e que os atores do sistema têm consciência de que a gestão de redes tem suas próprias falhas e não é a panaceia capaz de resolver os problemas da gestão pública.
- Ferreira (2013) desenvolveu estudos sobre as condições que permitiram que o projeto de transposição de águas do Rio São Francisco fosse implementado somente em 2007. O modelo permitiu apontar os principais diagnósticos e alternativas historicamente apresentados para a região, além de identificar o complexo jogo político da transposição, caracterizado pelo conflito entre coalizões atuantes em múltiplas arenas decisórias capazes de gerar as janelas de oportunidades que tornaram viáveis a execução do projeto de transposição.
- Menezes (2012) analisou comparativamente o processo de institucionalização do SUS (Sistema Único de Saúde) e o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) no período 1988 a 2010, com o intuito de explicar a trajetória das mudanças institucionais e em que medida as instituições que emergiram são variantes ou similares, e ainda quais fatores contingentes ajudam a explicar estas semelhanças e divergências. A análise mostrou que

os dois sistemas estão institucionalizados e que o resultado dos dois apresentam estruturas organizacionais, sistema de gestão e divisão de competências bastante similares.

- Gomes (2012) desenvolveu uma análise sobre a influência do processo de consolidação de uma nova imagem de política, representada pela concepção de Segurança Pública com Cidadania, na geração de mudanças ou na introdução de novas temáticas em agendas governamentais. Para esta análise foram sintetizados três modelos analíticos que ressaltam a importância das ideias e do conhecimento em processos de formação de agendas governamentais e elaboração de políticas públicas. O autor concluiu que os governos federal e estadual influenciaram, de acordo com suas respectivas especificidades, o processo de inserção de temáticas de segurança na agenda do governo de Contagem, assim como um posterior alinhamento da política de segurança do município orientado pela imagem de segurança pública com cidadania.
- Caldas (2010) realizou um estudo de abordagem qualitativa baseado em modelos de análise de políticas públicas sobre a concepção do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) no subsistema de Saúde Indígena. Buscou responder quais condicionantes levaram os gestores do subsistema a reconhecer os déficits nutricionais dos povos indígenas como problema de saúde pública e a escolha do SISVAN como alternativa de solução. Os processos analisados evidenciaram que, na convergência de um fluxo de problemas com ambiente político favorável, abriu-se uma janela de oportunidade para o reconhecimento da questão da insegurança alimentar e nutricional dos povos indígenas como problema, possibilitando sua ascensão à agenda de decisão governamental.
- Eça e Fracalanza (2011) elaboraram estudos para identificar os principais elementos econômicos, sociais, políticos e ambientais que estruturaram a gestão dos recursos hídricos ao longo do século XX no Estado de São Paulo, mais especificamente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), culminando na promulgação da Política Estadual de Recursos Hídricos, em 1991. Através da aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams), de John Kingdon, foi possível traçar e analisar o processo de inclusão do tema água na agenda governamental.
- Pereira e Teixeira (2011) desenvolveram um trabalho com o objetivo de discutir como a inclusão social e produtiva de catadores de materiais recicláveis, antes presente apenas na

agenda de políticas públicas locais, alcançou a agenda governamental nacional. Os autores utilizaram a teoria de múltiplos fluxos de Kingdon, e apontaram suas limitações para a análise do fenômeno investigado. Os mesmos observaram que, em certa medida, houve a junção dos três fluxos abordados por Kingdon, o que se apresentou viável para a solução do problema – a inclusão de catadores em programas de coleta seletiva. Porém, os autores relatam que a teoria não responde completamente às dimensões do problema, pois a organização da sociedade civil teve um papel fundamental no processo. No entanto, o modelo de múltiplos fluxos não apenas desconsidera um processo de formação de agenda de “baixo para cima”, como também deixa de lado a discussão sobre a influência que atores extra-institucionais, como organizações da sociedade civil, possam exercer nesse processo. Desse modo, concluem afirmando que o modelo não dá conta de explicar as complexas relações entre Estado e sociedade civil na realidade brasileira.

- Capella (2004) realizou, em sua tese de doutoramento, um estudo para analisar o processo de formulação da política de reforma da administração no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no intuito de compreender as formas pelas quais este tema ascendeu ao conjunto maior das reformas do Estado, o autor empregou modelos teóricos de formação da agenda que permitiram compreender a ascensão do tema à agenda governamental.
- Costa (2008) realizou um estudo de caso comparativo sobre uma política pública de economia solidária que surge em momentos muito próximos no Brasil e na Venezuela. Os resultados indicaram algumas semelhanças e muitas distinções entre os casos analisados, o que reflete os diferentes projetos dos dois governos. O autor ressalta que a teoria utilizada se mostrou, de forma geral, adequada aos dados, porém alguns aspectos não correspondentes constituíram um importante material para reflexão.

Nos estudos internacionais destacam-se:

- Smith et al. (2016) analisaram como as Propostas de Alteração ao Processo de Alocação de Recursos (PSRA), instrumento que define as prioridades de uma instituição canadense de saúde, chegou à agenda de decisão da liderança sênior da organização. Adotaram uma análise qualitativa, utilizando a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon, por entenderem que os quadros de análise de políticas públicas e conceitos nesta área têm sido raramente empregados pelos estudiosos. Os autores concluem que a utilização da teoria no estudo

foi útil para demonstrar a compreensão de como a mudança ocorre em práticas de gestão de cuidados com a saúde, podendo fornecer ensinamentos úteis para pesquisadores e tomadores de decisão que tenham como objetivo ajudar os sistemas de saúde para uma utilização mais eficaz dos recursos financeiros disponíveis.

- Okrah (2014), em sua dissertação de mestrado, procurou descobrir como atores domésticos de Gana se articularam politicamente para levar a grave questão dos cuidados de saúde mental do país para a mesa do governo. Os resultados da pesquisa mostraram que todos os atores desempenharam papéis importantes que culminaram com a aprovação de uma Lei de Saúde Mental, em 2012. O estudo mostrou o papel significativo desempenhado por atores domésticos, especialmente as ONGs. O autor destaca que o modelo dos múltiplos fluxos foi útil para o estudo pelo fato de permitir a compreensão de todo o processo de definição da agenda, além de possibilitar o conhecimento da ação de todos os intervenientes no processo. O modelo mostrou como os atores se aproveitaram da abertura da janela política para encaminhar as suas ideias sobre o assunto e obter a aprovação da Lei de Saúde Mental.
- Kusi-Ampofo et al. (2015), ocupando uma lacuna sobre a elaboração de políticas de saúde nos países menos desenvolvidos, especialmente na África, utilizaram o quadro dos múltiplos fluxos de John W. Kingdon para explicar como o problema, as soluções e a política convergiram para transformar em lei, no ano de 2003, o Esquema Nacional de Seguro de Saúde de Gana (SNIS). O artigo sustenta que uma mudança de governo na eleição geral de 2000 abriu uma "janela de oportunidade" para a mudança política de financiamento do setor. O estudo foi elaborado com ênfase na metodologia qualitativa, essencialmente com base em registros governamentais, publicações de jornais, registros parlamentares, livros e artigos publicados.
- Young, Shepley e Song (2010), com base em dados de entrevistas a partir da leitura de atores políticos na Califórnia, Michigan e Texas, aplicaram a teoria de Kingdon (2003) para explicar como a questão da leitura tornou-se proeminente na agenda dos governos estaduais dos Estados Unidos, durante a segunda metade da década de 1990. A pesquisa buscou compreender a progressão de como um desacordo, em grande parte ideológica, entre profissionais da educação, tornou-se uma característica fundamental das plataformas das políticas estaduais, bem como uma questão de considerável interesse para o público, a mídia e um diversificado leque de grupos ligados à área. Uma combinação

de fatores influenciaram o estado da agenda política de leitura, incluindo um feedback dos pais, professores e grupos empresariais; dados de desempenho dos alunos; pressão política dos administradores dos estados regionais e interesse nacional. Também uma crença generalizada de que a leitura é um bloco de construção para o sucesso do aluno e uma percepção generalizada de que o declínio no desempenho de leitura foi simbólico do fracasso das escolas públicas. Segundo os autores, a aplicação do modelo de Kingdon no estudo forneceu insights práticos para profissionais da educação que pretendem levar questões da área até a agenda política, destacando que, quanto mais completa a nossa compreensão do estado de formulação de políticas de educação, maior é a nossa capacidade de antecipar a ação política, e, assim, efetivamente mobilizar e influenciar a política.

- Duke, K. et al. (2013), desenvolveram, com base em análises documentais e entrevistas, uma análise da mudança na política britânica de tratamento de dependentes químicos, no sentido de "recuperação", a partir das perspectivas das principais partes interessadas. O trabalho de agenda-setting, de Kingdon, contribuiu para entender as maneiras pelas quais o tratamento com a metadona foi contestada e defendida pelas principais partes interessadas na fase inicial da política de desenvolvimento, além da negociação de um foco de "recuperação" e como o conceito de organização da política britânica de drogas foi explorada. Os autores concluem que no estudo de caso o modelo de Kingdon foi útil na identificação das condições em que diferentes partes interessadas (a favor ou contra) no tratamento de substituição mantiveram o seu papel e o seu status dentro do sistema de tratamento, além da forma como estas tentaram construir o consenso em torno de diferentes visões de recuperação e como iniciaram as transições ou as mudanças no discurso político.
- Heidbreder (2012) examinou, em seu artigo, a atenção da agenda do governo, principalmente a importância local na política do governo, tanto na formulação como na adoção da política. Sua análise é sobre as políticas de segurança social e cobertura médica nos Estados Unidos, avaliando em que medida a atenção da agenda liberal baseia-se nos requisitos de políticas de Estado. Utiliza-se de dados recolhidos através da análise do conteúdo dos discursos dos governos de 50 estados americanos, entre 2000 a 2007. Assim, demonstra que a definição da agenda é baseada em uma série de indicadores de políticas, incluindo o partido que está no poder, o controle do legislativo pelo partido governante e uma análise do contexto político estadual. Os resultados também sugerem

que governadores democratas e republicanos reagem de formas diferentes ao definir suas agendas. Destaca ainda diferenças entre a criação de uma agenda estadual em relação a uma federal.

- Jat, T. R. et al. (2013) estudaram como e por que a saúde materna se tornou uma prioridade política em nível subnacional no estado de Madhya Pradesh, na Índia. Para tanto, os autores utilizam o método qualitativo, através de entrevistas semiestruturadas e revisão de documentos. Assim, concluíram que os três fluxos do modelo de Kingdon foram fundamentais para o entendimento da questão. Além disso, eles destacam a importância dos diversos fatores tanto em nível internacional, nacional e estadual que contribuíram de forma significativa para o desenvolvimento da saúde materna como uma prioridade no estado. Porém, detectam que estes esforços, que se tornaram exitosos, devem merecer uma atenção especial, pois a desnutrição e a estabilização da população como prioridades competem com a saúde materna e podem retirá-la da agenda do governo.
- Liu, X. et al. (2010), dedicaram seu trabalho à discussão dos processos relevantes da formação da agenda em nível local. Com base no modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, o estudo examinou as forças e os fatores-chave e, assim, a importância relativa destes no local de formação da agenda, bem como na identificação e na seleção de políticas alternativas. Fundado na metodologia qualitativa através de entrevistas, o trabalho foi efetuado em três áreas da costa do Golfo dos EUA. Os principais resultados identificaram que: (i) os atores governamentais e vários grupos de interesse têm relativamente mais influência na formação de agendas locais do que os demais atores; (ii) as considerações orçamentárias e várias formas de feedback são mais importantes para os governos locais do que os indicadores objetivos do fluxo dos problemas; (iii) as alternativas políticas são mais propensas a serem escolhidas dentre aquelas que estão em consonância com as políticas e os regulamentos já existentes do que entre aqueles que dependem de outros critérios como a viabilidade técnica; e (iv) o consenso e a construção de coalizões é percebido como o fator político mais importante nos processos políticos locais.
- Milton e Grix (2015) utilizaram o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon como instrumento organizador para examinar as razões que fizeram com que o governo da Inglaterra incluísse a caminhada na agenda política de saúde pública do país, em 2008. A

pesquisa é um estudo de caso com metodologia qualitativa. Os dados foram obtidos por meio de análise de documentos relevantes e de entrevistas semiestruturadas com especialistas governamentais e não-governamentais do setor de caminhada. Pesquisas têm demonstrado os benefícios da atividade física e, de outro lado, do aumento dos níveis de inatividade física da população na Inglaterra. Porém, os resultados dos estudos sugerem que a escolha de Londres para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2012 foi o ponto principal para a criação de uma janela de oportunidade política para a promoção da caminhada no país nos últimos anos. Desse modo, os argumentos ligados à saúde foram insuficientes para garantir investimentos e apoio do governo. Os autores destacam que, apesar de já existir um interesse anterior de prática dessa atividade física, promovido pelos setores da saúde e dos transportes, foi o recente alinhamento com a agenda de esportes, via olimpíadas e paraolimpíadas, que levou ao aumento do compromisso político. Por fim, destacam a necessidade de uma ação política de diálogo multissetorial como fundamental para o avanço desta agenda.

- Pillay e Skordis-Worrall (2013) estudaram a competição que o acesso e os cuidados de saúde tiveram que enfrentar em relação a outros temas para poder acessar a agenda política do governo na África do Sul, no período de 2000 a 2010. Os autores identificaram vários fatores que foram determinantes no processo, tais como: mudanças de governo, aumento do custo de planos de saúde privados e o aumento do apoio para a reforma de vários grupos de interesse, incluindo a crescente classe média, o setor privado e o sindicato de trabalhadores, que contribuíram para a grande mudança na agenda política e na mudança na priorização de combate ao tratamento do HIV/AIDS.
- Storch e Winkel (2013), utilizando o modelos dos múltiplos fluxos, estudaram a política florestal à luz das mudanças climáticas em dois estados alemães. Para eles, as alterações climáticas podem afetar a gestão das florestas não só através de impactos ecológicos, mas também reformulando perspectivas sobre questões de uso da terra e, assim, mudando as políticas florestais. Neste estudo qualitativo, que se utilizou de documentos e entrevistas com especialistas, os autores detectaram que a política florestal relacionada à mudança climática ocorreu de formas diferentes em ambos os estados. Eles concluíram que, em razão da dimensão global da questão das mudanças climáticas, a política florestal deve estar cada vez mais integrada a elas. Esta integração é fundamental para o melhor aproveitamento possível, quando da abertura da janela de oportunidade ao recebimento de recursos para medidas de política florestal.

- Vos, Lagasse e Levêque (2014) usaram o modelo de Kingdon para demonstrar o processo de definição da agenda política do programa de triagem auditiva neonatal na Bélgica. Os autores utilizaram o método qualitativo baseado em uma revisão de documentos e em entrevistas semiestruturadas, sendo a análise temática dos dados coletados realizada com base nos três fluxos. Assim, eles demonstraram que no fluxo de problema foram os fatores externos ao contexto de estudo, tais como a evolução tecnológica e a contribuição da literatura científica, os aspectos fundamentais para a criação do programa, já os outros dois fluxos (soluções e política) foram influenciados por fatores internos ao contexto belga. Ocorreu a convergência dos fluxos, a janela de oportunidade foi aberta, permitindo a ascensão da triagem auditiva neonatal na agenda política do governo. Desse modo, eles concluíram que a vantagem de aplicar o modelo de Kingdon possibilitou a identificação dos muitos fatores que intervieram no processo, porém reconheceram que o contexto de ação dos grupos de interesses ficou pouco explícito no modelo.
- Weber (2014) enfatizou que a maioria dos estudos sobre políticas de infraestrutura para bicicleta nos Estados Unidos são baseados em uma análise de custo-benefício para a tomada de decisão. O autor defendeu a necessidade de incluir uma análise do processo político que envolvesse os papéis dos diferentes atores na tomada de decisão do setor. Nesse sentido, adotou o modelo dos fluxos múltiplos para compreender as políticas de transporte dos não motorizados, a partir do entendimento de que ele fornece uma estrutura útil de análise, em especial na compreensão do papel dos grupos de defesa e dos empreendedores de políticas no processo de planejamento e de definição destas.
- Font e Subirats (2010) analisaram o papel desempenhado pelos empreendedores de políticas na preparação, execução e implementação de mudanças políticas relacionadas à água na Espanha, durante as últimas duas décadas, como um esforço para a compreensão do modo que ocorreram as transições na gestão da água. Os estudiosos buscaram entender se os empreendedores de políticas podem ou não influenciar as mudanças na política da água e quais as estratégias que eles realmente adotam para promover a mudança. O modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon foi utilizado para avaliar as formas pelas quais empreendedores políticos conseguem desafiar a agenda dominante, mobilizando ideias e políticas alternativas, bem como fazendo uso de várias estratégias para promover as mudanças na política. O estudo é de base qualitativa e envolve documentação secundária e entrevistas com atores estatais e não estatais envolvidos na gestão da água espanhola. Os autores concluíram que o papel dos empreendedores como defensores da

mudança de política, somente pode ser compreendido olhando para as suas estratégias a partir de uma perspectiva de longo prazo. Font e Subirats demonstram que a capacidade que têm os empreendedores de políticas para desafiar a imagem de uma política arraigada não pode ser desconsiderada, muito embora reconheçam que a questão da água parece longe de ser concluída, os empreendedores políticos têm conseguido abrir novos caminhos para as mudanças na política.

Em síntese, foram 24 trabalhos revisados na literatura nacional e internacional. A área da saúde foi a que mereceu maior atenção dos analistas, sendo a metade deles. Destaca-se também a utilização do modelo de Kingdon nas análises em locais de países menos desenvolvidos (Venezuela, Gana, Índia, África do Sul, além do Brasil), denotando um caráter abrangente do uso da teoria. Mais de 60% dos trabalhos revisados foram publicados depois de 2012, o que demonstra que o uso da teoria de Kingdon continua a merecer a atenção dos analistas para o estudo de políticas públicas em várias dimensões e locais. Na área de políticas públicas em saneamento, detectou-se somente o artigo de Font e Subirats (2010) que destacam o papel dos empreendedores da política na questão da água na Espanha.

2.3 Políticas Públicas nos Serviços de Saneamento

Os estudos de políticas públicas e gestão em saneamento contemplam um amplo conjunto de investigações em várias dimensões teóricas e conceituais, destacando experiências internacionais, nacionais e regionais, além de temas relevantes como os aspectos jurídico-institucionais, gestão econômico-financeira e planejamento, dentre outras.

Heller e Castro (2007) comentam que, apesar da ocorrência dos avanços teóricos para o estudo e o desenvolvimento de políticas públicas, ainda persiste, em seu bojo, uma fragilidade conceitual e metodológica. Os autores destacam também a limitação de artigos, livros e teses que enfoquem o estudo do saneamento tendo como objeto os países da América Latina. Expõem ainda sobre a pouca atenção, no Brasil, de estudos que incorporem uma visão integrada do saneamento, ou seja, que incorporem não só os aspectos tecnológicos, mas também a formulação, avaliação, organização institucional e participação da população como cidadã e usuária dos sistemas.

Não obstante, existem estudos que analisaram, no campo das políticas públicas, os diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento no Brasil e no mundo. A grande maioria indicou diferenças entre os modelos. No trabalho organizado por Heller e Castro (2013), encontram-se

várias contribuições de renomados autores sobre políticas públicas e gestão do saneamento em várias dimensões teóricas e conceituais, bem como experiências nacionais e regionais (França, Espanha, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia, Europa, Estados Unidos, África Oriental, Bangladesh, Nepal, China, México, Venezuela e Brasil). No caso da experiência brasileira, há temas relevantes como os aspectos jurídico-institucionais, gestão econômico-financeira e planejamento, dentre outros. Também em publicação coordenada por Phillipi JR (2012) sobre gestão do saneamento básico, vários artigos destacam aspectos de políticas públicas, modelos de gestão e regulação.

Heller e Castro (2013) enfatizam a necessidade de se considerar na implementação de modelos de políticas públicas e de gestão em saneamento, a existência de condições sistêmicas, entendidas como fatores e processos exógenos aos serviços, mas que moldam e até determinam as maneiras pelas quais eles são organizados e prestados. São elas: as características socioeconômicas da população, as limitações hidrológicas e hidrogeológicas, os padrões demográficos, as divisões étnicas e culturais, o modelo vigente de desenvolvimento e os processos políticos, dentre outras.

Castro (2013) destaca, em seu artigo, a dimensão social das condições sistêmicas, atentando para as desigualdades sociais e estruturais que costumam impor severas restrições à universalização dos Serviços de Água e Esgoto (SAE), levando a resultados desastrosos para as comunidades envolvidas e, em alguns casos, também para as empresas privadas. O autor enfatiza que, desde a década de 1980, em âmbito mundial, as políticas públicas promovidas pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI) para reformar os SAE nos países em desenvolvimento têm sido frequentemente planejadas e implementadas como um “pacote fechado”, considerado capaz de funcionar em qualquer situação, desde metrópoles globais até cidades pequenas e de médio porte de economias emergentes, levando sérios problemas aos mais pobres.

Nesse mesmo ângulo, Swyngedouw (2013) enfatiza que o modelo orientado para o mercado é insustentável em termos sociais e ambientais e advoga que os serviços de abastecimento de água sejam inseridos numa infraestrutura financeira pública e que seja regulada pelo Estado ou por segmentos sociais. O estudioso destaca que a questão em si não é meramente a mercantilização da água, nem o caráter público ou privado dos serviços, mas sim a societarização (quando as empresas são forçadas a funcionar como organizações autônomas que financiam a si mesmas e operam de acordo com a lógica do mercado) com a imposição da

lucratividade e a recuperação plena dos custos. “Esta última tem consequências dramáticas para a capacidade das empresas (públicas e privadas) em ampliar as redes urbanas e melhorar as ligações para os segmentos mais pobres da população urbana” (SWYNGEDOUW, 2013, p. 78).

Um outro aspecto importante na análise de políticas públicas para os SAE é a questão do gasto público. Mulas (2013) destaca que este é um fator fundamental para o planejamento e a implementação dos aspectos políticos, jurídicos e institucionais do setor. Nesse sentido, o autor enfatiza que “a abordagem orçamentária destaca três questões importantíssimas na política de saneamento: como devem ser financiados esse serviço, qual é o impacto da política no que diz respeito à equidade e qual é a importância dos mecanismos de produção e prestação dos SAE” (MULAS, 2013, p. 111).

Por outro lado, Heller (2013a) advoga que as políticas públicas dos SAE, independente do modelo de gestão adotado, devem fazer da saúde pública, ou seja, as condições de vida da população, o seu objetivo central. Para tanto, seria necessária a prática da interdisciplinaridade e a interface entre a gestão dos recursos hídricos, a política ambiental, a saúde pública, a política social, o planejamento urbano e regional e os serviços públicos.

Há também autores que defendem que as empresas públicas de saneamento funcionem com base em princípios comerciais, ou seja, sob a lógica do mercado para garantir seus objetivos. É o caso de Rouse (2013), que embora defenda a regulação, o subsídio aos pobres e a transparência; descarta o modelo “paternalista” municipal dos SAE. Ele defende a despolitização da gestão operacional, a suspensão de qualquer subsídio estatal e a utilização de práticas empresárias orientadas pelo mercado, mediante o uso de técnicas de concorrência comparativa (*benchmarking*). Como diz o autor: “os requisitos importantes são os elementos necessários para a obtenção dos serviços de água sustentáveis (Rouse, 2007), e estes incluem a plena recuperação de custos e incentivos fornecidos aos gestores para que aprimorem o desempenho” (ROUSE, 2013, p. 209).

Heller, Coutinho e Mingoti (2006) realizaram um estudo comparativo das prestadoras de serviços de saneamento em seus diferentes modelos de gestão no Estado de Minas Gerais, ano base de 1998, empregando dados secundários. Os resultados apontaram diferenças entre os modelos. Além disso, mostrou que, apesar do bom desempenho da companhia estadual, em alguns aspectos o conjunto de municípios com serviços administrados por autarquias destacaram-se positivamente.

Heller, P. (2012) também desenvolveu, em sua tese de doutorado, uma avaliação comparativa entre os modelos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água vigentes no país, utilizando dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), referente ao ano de 2008, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O autor classificou os serviços prestados sob a forma de administração direta, administração indireta (autarquias municipais), empresas privadas e outros modelos regionais. Suas principais conclusões foram: Que existem diferenças significativas entre os modelos avaliados.

- A existência de diferenças significativas entre os modelos avaliados;
- As empresas de administração direta municipais tiveram como ponto positivo as baixas reclamações sobre o valor cobrado e como pontos negativos os baixos índices de hidrometração, os altos índices de inadimplência, uma baixa extensão de interceptores de esgotos por ligações e os menores índices de tratamento secundário de esgotos;
- Já as empresas de administração indireta municipal tiveram como ponto positivo a alta cobertura por rede de esgotos e os pontos negativos foram os altos níveis de reclamações para os aspectos de falta e qualidade da água;
- As empresas privadas se destacaram por altos índices de hidrometração, baixa inadimplência e uma alta cobertura por rede de água e como fator negativo evidenciou-se as elevadas reclamações para a qualidade da água;
- Para as companhias regionais, o estudo apontou que os pontos positivos foram os altos valores de interceptores de esgotos por ligações e os altos índices de tratamento secundário de esgotos, já os pontos negativos foram as reclamações sobre os valores cobrados e os menores índices de cobertura por rede de água (HELLER, 2012).

Ferro et al. (2014) elaboraram estudo quantitativo para avaliar a eficiência comparativa dos Serviços de Água e Esgotos (SAE) no Brasil, usando o método de Análise de Fronteira Estocástica (SFA) para um total de 127 empresas que cobrem mais de 70% da população urbana do país, no período 2003 e 2010, por meio do banco de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). O objetivo do trabalho foi estimar a fronteira de custos dos prestadores de serviços dos SAE no Brasil para determinar a sua eficiência relativa. Dividiram as empresas pelas seguintes categorias: 1) pela jurisdição (estadual, municipal ou microrregional); 2) pela sua condição de propriedade (privada ou estatal); e 3) pela sua

dependência (dependente da administração pública ou independente da administração pública).

As principais conclusões dos autores foram que:

- As empresas microrregionais e regionais possuem um custo 10% menor do que as empresas municipais e que a origem dessa diferença seria mais em função de suas escalas do que de seus níveis de eficiência;
- Existem diferenças nos níveis de eficiência entre empresas privadas e estatais. Embora com maior variabilidade no nível de eficiência, as empresas privadas aparecem como mais eficientes;
- Detectaram também que não existem diferenças significativas na estrutura de custos entre os segmentos públicos e privados, apesar das empresas privadas possuírem uma estrutura de custo mais baixa por possuírem uma melhor contabilização e uma gestão mais profissional;
- Os níveis de ineficiência dos SAE, em geral, diminuiram a uma taxa de 4,9% ao ano, durante o período analisado;
- Quando se compara as empresas que trabalham somente com água em relação às aquelas que trabalham com água e esgoto, observa-se que as segundas possuem um custo fixo superior de 6% em relação às primeiras;
- Não foram detectadas diferenças significativas quanto à estrutura de custos para as empresas localizadas nas diferentes regiões do país, porém verificou-se pequenas variações nos níveis de eficiência e na dispersão destas eficiências para cada região.

Rezende (2005) entende que a contextualização do processo de criação dos diferentes modelos de gestão dos serviços de saneamento ajuda a entender melhor a sua atuação no processo de formação das políticas do setor no Brasil, além de reforçar que a compreensão dos contextos históricos que originaram os diversos tipos de gestão ajuda na análise da distribuição dos modelos pelo território brasileiro, segundo os diferentes portes populacionais e status socioeconômicos dos municípios. Seus estudos apontaram conclusões importantes:

- Concluiu que o grande aporte de recursos às companhias estaduais de abastecimento de água na conjuntura do PLANASA foi determinante para a superioridade da presença deste modelo de gestão no país, o qual em 2000 cobria 65% dos domicílios urbanos atendidos;

- Porém, em relação ao esgotamento sanitário, a maior parte dos domicílios urbanos atendidos (63%) tinha como gestores a administração direta municipal, ficando as companhias estaduais responsáveis por cerca de somente 27% do atendimento por redes de esgoto no país, demonstrando claramente o desinteresse pelos sistemas de esgotamento sanitário e a evidente priorização ao abastecimento de água, numa clara ausência de planejamento e integração das ações de saneamento;
- O modelo de gestão constituído pelas autarquias municipais possui grande importância nos municípios maiores com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no atendimento à demanda por água e por esgotamento sanitário, bem como chama a atenção para a expressiva presença das companhias privadas na Região Norte.

Oliveira (2011), em sua tese de doutorado, também enfocou o tema de políticas públicas ao analisar as mudanças na política de saneamento da cidade de Belo Horizonte – MG. A autora utilizou o enfoque teórico de coalizão de defesa para discutir e interpretar o processo de mudança na política de saneamento da cidade no período compreendido entre 1993 a 2004. Buscou as variáveis explicativas para o desenho da política em implementação a fim de verificar por que o poder local não logrou uma reforma mais substantiva na descentralização dos serviços e, assim, concluiu que o setor de saneamento não pode se furtar do fato de que a arena não é apenas técnica e que a componente política demanda uma interdisciplinaridade que a incorpore para garantir efetividade na formulação de políticas públicas.

Do ponto de vista dos modelos de gestão, ao analisar a evolução da gestão dos serviços ligados à água em cidades europeias e estadunidenses, Braadbaart (2013) destaca que no início, a partir de 1800, a prestação dos serviços nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e na Holanda foi exercida em larga escala por empresas privadas, por meio de concessões municipais, sendo que o interesse em canalização da água não tinha como objetivo resguardar a saúde pública. Em sua maioria, os motivos citados foram o lucro das empresas, a proteção contra incêndios, escassez de água e proteção ambiental. Este cenário só começou a mudar a partir de 1880, momento em que os governantes municipais passaram a ser responsabilizados pela solução da crise urbana de água e saúde. Deste modo, tem-se que a questão principal para a mudança aconteceu devido à ocorrência de um intenso processo de municipalização dos serviços de abastecimento de água tanto nos EUA quanto no continente europeu no início do século XX, processo este ocasionado principalmente pelo surgimento de uma nova legislação sobre saúde pública, na qual as concessões para os serviços de abastecimento de água passavam a incorporar a preocupação com a saúde pública. Os governos municipais verificaram que o comportamento da

concessionária com fins lucrativos era incompatível para a prestação de um bom serviço, e, assim, passaram a ser responsáveis pela função de zelar pela saúde pública.

Um outro aspecto relevante sobre as políticas públicas em saneamento é a questão da regulação. No que diz respeito ao assunto, os autores Seppälä e Katko (2013) abordam a complexa diversidade da gestão dos recursos hídricos e dos serviços ligados à água em cidades europeias. Os mesmos defendem que, devido suas características especiais, os serviços sanitários, a exemplo dos SAE, tornam difícil e controvertida a fixação de seu preço, pois são intensivos em capital, têm alta parcela de custo fixo e se constituem em um monopólio natural.

Seppälä e Katko (2013) também destacam que há distinções entre instituição e organização. A primeira é que a regulação, a qual age mais no campo normativo, na determinação de regras, código de conduta, atitudes e outros padrões éticos de comportamento que podem surtir um grande efeito nos custos da organização. A segunda, é a responsável pelo gerenciamento dos serviços. Dessa forma, os autores expõem que existe a necessidade de uma visão de longo prazo na gestão dos SAE em função de sua natureza irreversível e dependente das decisões de investimento e outras estratégias. Faz-se então necessária uma atenção especial ao gerenciamento dos ativos fixos, aos instrumentos apropriados de gestão do conhecimento e ao uso dos conhecimentos tácitos acumulados.

Assim, os referidos autores chamam atenção para a necessidade de gestão e liderança “[...] a verdade é que, em muitos casos, as companhias de água e esgoto são excessivamente administradas, mas têm uma liderança insuficiente” (SEPPÄLÄ e KATKO, 2013, p. 153). Eles destacam que as circunstâncias do local são fundamentais para a definição das bases institucionais e gerenciais para organizar os SAE. Além disso, enfatizam que não existe um modelo pronto e a diversidade dos arranjos institucionais e das alternativas de gestão devem ser valorizadas, porém reforçam que “seja qual for o tipo de arranjo institucional, administrativo e de propriedade utilizado, pelo menos algum tipo de regulação específica para esse setor se faz necessária” (Ibid, p.153).

Foster (2005) comenta que durante a década de 1990, devido à insatisfação com o modelo tradicional "clientelista" da prestação de serviços de água que vigorava, a maioria dos países latino-americanos comprometeram-se com importantes reformas nos seus setores de abastecimento de água. Por exemplo, o Chile teve uma nova legislação aprovada em 1988, a Argentina e México em 1991 estavam começando a realizar uma série de experimentos com

participação do setor privado (PSP). Posteriormente, Colômbia, Peru e Bolívia aprovaram uma legislação nova e ambiciosa, em meados da década de 1990. Durante a segunda metade da década, a reforma começou a enraizar-se no Brasil e na América Central, de modo que no final da década de 1990 quase todos os países tinham concluído as reformas ou estavam ativamente trabalhando para efetivá-las. Em seu estudo, o autor também apontou que a maior mudança na região foi a reforma regulatória, significativamente superior que a PSP. É o caso do Panamá e do Peru que introduziram a regulação sem a privatização.

Outro estudo importante foi o realizado por Hordijk, Sara e Sutherland (2014) que analisaram as novas configurações na governança urbana da água, em função de recentes alterações nessas configurações, com especial atenção para o papel e o poder do município neste processo, tendo como base quatro cidades do sul global: Guarulhos, no Brasil; Arequipa e Lima, no Peru; e Durban, na África do Sul. O estudo procurou saber até que ponto estas novas configurações seguiram caminho à resiliência, transição ou transformação. A **resiliência** entendida como uma refinação nas práticas existentes, mudança na tecnologia ou nas práticas de gestão ou organização. A **transição** já envolve alguma mudança incremental que afeta as estruturas do regime estabelecido e pressupõe mudança de práticas de governança com a implementação de responsabilidades legais por atores públicos e privados. É o momento em que acontece minimamente o exercício dos direitos dos cidadãos. A **transformação** é a mudança radical que engloba, dentre outras, a mudança de regime e uma reconfiguração das estruturas de desenvolvimento que leva a transformações nas normas, princípios e tecnologias. Nesse sentido, os autores concluíram que:

- Nestes locais, apesar dos avanços, essas práticas ainda não resultaram na universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- Todos os casos discutidos evidenciam reformas substanciais na governança da água, que se mostra alinhada com as mudanças dos regimes políticos em nível nacional;
- Algumas reformas, com base nas mudanças radicais ocorridas, podem ser consideradas um sinal de "transformação", tais como a mudança de uma organização hierárquica central da governança de água para um sistema descentralizado e mais participativo;
- A mudança que trabalha com a bacia hidrográfica como a unidade territorial para a gestão integrada da água também é uma mudança paradigmática.

Buscando discutir qual o melhor modelo de gestão para o saneamento, Huck e Katko (2013) analisaram cinco modelos diferentes de organização dos SAE, denominados “paradigmas complementares”, em diferentes locais da Europa e das Américas. Os autores concluíram que os modelos não se excluem mutuamente. Além disso, destacaram a importância de que os responsáveis pelo processo decisório da escolha do modelo tenham como objetivo principal a garantia das necessidades humanas essenciais da comunidade pelos SAE. Nesse sentido, não devem aceitar modelos impostos do tipo “tamanho único”, mas sim analisar os pontos fortes e fracos de cada um dos modelos para definir um padrão que atenda às necessidades e preferências locais.

Outro aspecto relevante para avaliar políticas públicas em saneamento é a questão da participação social no processo. O trabalho de Amaya Ventura (2013) se propôs a discutir o quadro normativo e as variáveis contextuais para moldar a interação entre os atores envolvidos na gestão da água. Estudou ainda como esta dinâmica pode construir possíveis arranjos de governança, baseados no envolvimento social, para a definição dos problemas e soluções de gestão de água no México, frente à aplicação de uma política descentralizada para gestão de águas urbanas, na década de 1990. As conclusões foram que:

- Fica evidente que para a sociedade avançar em soluções adequadas de saneamento é importante avaliar todas as abordagens inerentes aos serviços e não somente aquelas ligadas diretamente a questões tecnológicas;
- As ciências sociais assumem um papel de destaque na organização e provisão dos serviços. Os estudos analisados apontaram que a gestão do saneamento é influenciada pela dinâmica do espaço territorial, pela economia, cultura, instituições e crenças das comunidades envolvidas;
- A gestão do saneamento é também fortemente influenciada pelas novas formas de liderança e de governo, sendo, portanto, necessário que as estratégias de formulação e gestão de políticas públicas para o setor sejam adequadas à realidade social do local.

Através da revisão dos estudos de políticas públicas em saneamento, pode-se perceber as várias dimensões que o tema pode ser desenvolvido, abordando diferentes aspectos. Por tratar-se da questão central do objeto de estudo desta tese, a maior parte dos trabalhos revisados, destacaram-se, as análises comparativas dos diferentes modelos de gestão, em estudos

realizados desde 2005, não só no Brasil como também nos Estados Unidos e na Europa. Condicionantes sistêmicos e regulação também mereceram destaques na revisão.

Dessa forma, para descrever as diferentes mudanças na gestão dos serviços em Rio Branco, conforme exposto nas páginas anteriores, optou-se pela utilização da teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon como princípio organizador, por ser particularmente focada no processo de definição da agenda, mostrando-se adequada a responder às questões colocadas nesta tese, de forma a esclarecer e evidenciar como aconteceram as diferentes mudanças institucionais que serão apresentadas neste estudo.

3 MATERIAL E MÉTODOS

Para alcançar os objetivos propostos utilizou-se a metodologia qualitativa. Além disso, visando resguardar a conduta ética, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Acre (UFAC), sendo aprovado no dia 13/06/2014. Assim, de acordo com procedimento exigido pelo Comitê de Ética da UFAC, anteriormente à entrevista com os atores-chave lhe foi submetido “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (Apêndice I).

3.1 Caracterização da área de estudo

A área de estudo é a cidade de Rio Branco, capital do estado do Acre, localizada na Amazônia brasileira. O município é o maior centro populacional, comercial, cultural e industrial desta unidade da federação.

Conforme o IBGE – Cidades (2015), o município ocupa uma área de 8.835,543 km² e sua população, segundo estimativa de 2016, compõe-se de 377.057 mil habitantes. Dentre as capitais brasileiras, Rio Branco é a que apresenta um dos mais baixos rendimentos medianos mensais *per capita* do país, cerca de R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foi de 0,727, em 2010, sendo o maior índice dentre os municípios do Acre e um dos mais baixos dentre as capitais brasileiras (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013). Na Figura 3.1 apresenta-se, em destaque, a localização de Rio Branco no Mapa do Estado do Acre).



Figura 3.1 – localização de Rio Branco no mapa do Estado do Acre

3.2 O Uso do Método Qualitativo

Realizou-se a pesquisa com base em diagnósticos, atos oficiais, coleta de informações por meio de pesquisas na imprensa escrita e de entrevistas semiestruturadas com atores-chave que vivenciaram os momentos das mudanças e, assim, descreveram as suas percepções sobre todas as transformações institucionais no SAE de Rio Branco.

Procedeu-se com a gravação e transcrição dessas entrevistas (o roteiro inicial destas está contido no apêndice 2), e com base na análise minuciosa de suas informações foi possível montar o contexto político e institucional das ações de governo para o saneamento local, referente a todo o período analisado.

Assim, esta fase serviu tanto para auxiliar na identificação das alternativas e soluções disponíveis para a resolução dos problemas de saneamento em cada mudança, como também para ajudar na verificação do contexto da política nacional, regional e local. Além de contribuir para a identificação das relações interfederativas que culminaram no desenvolvimento de políticas voltadas para o SAE, em termos de programas, ações e histórico de investimentos em cada mudança. Os dados oficiais levantados estão listados no Quadro 3.1.

Quadro 3.1 – Documentos levantados por meio de fontes secundárias

(Continua)

DOCUMENTO	ASSUNTO	FONTE
Livro	Editoriais dos Jornais de Rio Branco - séc. XX antologia	ASSMAR
Diagnóstico	Diagnóstico preliminar da força de trabalho do Estado do Acre, V.4.	FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Registro histórico	A Rio Branco que vivemos: registros históricos dos 100 anos.	Prefeitura Municipal de Rio Branco
Lei Estadual Nº 274/1969	Criação do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Acre – S.A.A.E	ASSEMBLEIA LEGISTAVIVA DO ACRE
Lei Estadual Nº 289/1969	Extingue o Departamento de Água e Saneamento da Secretaria de Obras	ASSEMBLEIA LEGISTAVIVA DO ACRE
Plano Regional/1955	Primeiro Plano Quinquenal da SPVEA: 1956-1959.	SPVEA
Plano Regional/1966	Primeiro Plano Quinquenal da SUDAM:1967-1971	SUDAM
Lei 454/1971	Autoriza a Constituição da Companhia de Saneamento do Estado do Acre - SANACRE	Governo do Estado do Acre

(Continuação)

DOCUMENTO	ASSUNTO	FONTE
Lei 488/1972	Autoriza o Poder Executivo a conceder fiança do Estado a vincular o Fundo de Participação dos Estado para a garantia dos Contratos de Financiamento que celebrar entre a SUDAM e o Banco do Estado do Acre para execução de Obras de Saneamento	Governo do Estado do Acre
Decreto 963/1996	Decreta estado de calamidade pública nos serviços de Saneamento Básico no Estado do Acre	Governo do Estado do Acre
Relatórios de Atividades dos anos de 1975 1984, 1990, 1995	Relatório Anual de Atividades	SANACRE
Decreto 5864/1997	Decreta estado de calamidade pública no Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Rio Branco	Prefeitura Municipal de Rio Branco
Lei 1.242/1997	Dispõe sobre a criação do SAERB – Serviço de Água e Esgoto de Rio Branco	Prefeitura Municipal de Rio Branco
Decreto 5960/1997	Regulamenta a Lei de criação do SAERB	Prefeitura Municipal de Rio Branco
Lei Federal nº 11.107/2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências	Governo Federal
Lei Federal nº 11.445/2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.	Governo Federal
Relatório em Power Point Abril/2011	Situação das Unidades Operacionais dos Sistemas de Água e Esgoto de Rio Branco - AC	Prefeitura Municipal de Rio Branco - SAERB
Relatório em PowerPoint Setembro/2011	Sistema de Saneamento de Rio Branco	Prefeitura Municipal de Rio Branco - SAERB
Relatório em Power Point Outubro/2011	Comitê Gestor de Saneamento – Rio Branco	DERACRE, DEPASA e SAERB
Edital de Convocação para Audiência Pública 2012	Audiência Pública para discutir o Contrato de Programa para outorga da execução dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Rio Branco para o Estado do Acre	Governo do Estado do Acre
Relatório 2005/2012	Relatório da Gestão Municipal	Prefeitura Municipal de Rio Branco
Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 27/2011	Que altera o artigo 96 e acrescenta o artigo 96-A, que estabelecem diretrizes e princípios norteadores à prestação dos serviços de saneamento básico no Município de Rio Branco	Câmara Municipal de Rio Branco

(Conclusão)

DOCUMENTO	ASSUNTO	FONTE
Lei estadual Nº 2.532/2011	Autoriza o Poder Executivo a firmar convênio de cooperação e assinar contrato de programa com os municípios	Governo do Estado do Acre
LEI 1884/2011	Autoriza o Município de Rio Branco a estabelecer com o Estado do Acre a gestão associada para a prestação dos serviços de saneamento básico	Prefeitura Municipal de Rio Branco
Decreto Nº 3.088/2012	Institui a Comissão Técnica Estadual responsável pela realização dos levantamentos e estudos prévios à celebração do Convênio de Cooperação e ao Contrato de Programa de que trata a Lei Estadual nº 2.532/2011	Governo do Estado do Acre
Decreto Nº 3.175/2012	Instituí a Comissão Técnica responsável pela realização dos levantamentos e estudos prévios à celebração do Convênio de Cooperação federativa e ao Contrato de Programa de que trata a Lei Municipal n.º 1.884/2011	Prefeitura Municipal de Rio Branco
Lei Nº 2.546/2012	Altera a Lei nº 1.248 do DEPASA, criando o DEPASA Rio Branco	Governo do Estado do Acre
Decreto Nº 3.458/2012	Regulamenta a Lei Municipal Nº 1.884 de 30/12/2011, que estabelece diretrizes municipais para a delegação dos serviços de saneamento básico	Prefeitura Municipal de Rio Branco
CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO/2012	Autorizando a gestão associada de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, no âmbito do Município de Rio Branco	Governo do Estado do Acre e Prefeitura Municipal de Rio Branco
CONTRATO DE PROGRAMA/2012	Que de acordo com o Convênio de Cooperação entre estado e município, o DEPASA e o SAERB celebram Contrato de Programa para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Governo do Estado do Acre e Prefeitura Municipal de Rio Branco

Conforme Marconi e Lakatos (1996), a utilização de dados da imprensa escrita em trabalhos científicos necessita da observação de aspectos ligados à independência, conteúdo, orientação, difusão, influência e grupos de interesse. Nesse sentido, optou-se, sempre que possível, pela escolha de notícias oriundas de mídias de apoio e de oposição ao governo local.

Constatou-se então que as mudanças institucionais que tiveram maior número de informações na mídia escrita, em função dos jornais pesquisados estarem com seus arquivos devidamente organizados, foram as que representaram as duas últimas transformações: o da transição da Companhia Estadual para a Autarquia Municipal, em 1996, e o da transição da Autarquia Municipal para a Autarquia Estadual, em 2011.

A escolha pelo uso da entrevista semiestruturada relaciona-se ao nível de diretividade que a pesquisa deveria seguir na utilização de um roteiro de tópicos ou perguntas gerais, estruturadas

com base no modelo dos múltiplos fluxos proposto por Kingdon (2003). Esta estruturação de entrevista também permitiu o surgimento de novas perguntas, na medida em que as respostas foram sendo dadas pelos entrevistados, conforme a teoria de Flick (2004).

3.2.1 Seleção dos Sujeitos

Para a primeira mudança foi entrevistado um ator-chave que era economista e foi Administrador Geral do SAAE – AC, entidade que era responsável pela prestação dos serviços em Rio Branco. A entrevista teve a duração de 30 minutos e realizou-se seguindo um roteiro semiestruturado com o objetivo de captar as informações que conduziram à interpretação dos processos que levaram o saneamento básico à agenda governamental, bem como avaliar a prestação dos serviços nesse período, a partir da ótica de um técnico que vivenciou diretamente a experiência de forma mais próxima. Além da entrevista, o ator-chave forneceu um artigo de sua autoria, contendo um breve histórico do saneamento básico no estado do Acre, desde a sua implantação.

Para as demais mudanças, foram realizadas também entrevistas com políticos, ex-diretores, técnicos e sindicalistas diretamente ligados ao processo de mudanças de gestão, ou que vivenciaram a dinâmica dos serviços prestados após as mudanças, tendo em vista que ocuparam cargos nas novas estruturas institucionais criadas. As gravações totalizaram 17 horas e 34 minutos.

O Quadro 3.2 destaca, em ordem cronológica das entrevistas, os políticos que foram ouvidos por serem atores importantes nos períodos de análise. No quadro consta ainda o respectivo tempo de duração das entrevistas.

Quadro 3.2 – Políticos entrevistados, ano da mudança do depoimento por partido político e tempo de duração da entrevista

(Continua)

Cargo Político no período da transição	Ano da mudança	Partido Político	Profissão	Data	Tempo de gravação (minutos)
Prefeito	1997: SANACRE SAERB	PMDB	Administrador	26/08/2014	60
Senador	1997: SANACRE SAERB	PMDB	Engenheiro Civil	21/08/2014	43
Prefeito	2011: SAERB DEPASA	PT	Economista	21/11/2014	87

(Conclusão)

Cargo Político no período da transição	Ano da mudança	Partido Político	Profissão	Data	Tempo de gravação (minutos)
Governador	2011: SAERB DEPASA	PT	Médico	19/01/2015	35
Senador, Ex-prefeito e Ex-governador	1997: SANACRE SAERB 2011 SAERB DEPASA	PT	Engenheiro Florestal	17/10/2015	69

No Quadro 3.3 consta a relação dos técnicos e ex-diretores entrevistados:

Quadro 3.3 – Ex-diretores e técnicos, organizados por ordem cronológica dos entrevistados, ano da mudança, profissão e tempo de gravação

(Continua)

Cargo técnico	Ano da Mudança	Profissão	Data	Tempo de gravação
Técnico	1971: SAAE SANACRE	Economista	16/09/2014	30 minutos
Ex-Diretor	1997: SANACRE SAERB	Economista	25/08/2014	51 minutos
Técnico	1997 e 2011 SANACRE SAERB DEPASA	Economista	29/08/2014	41 minutos
Ex-Diretora	1997 e 2011 SANACRE SAERB DEPASA	Engenheiro Civil	12/09/2015	48 minutos
Ex-Diretor	1997 e 2011 SANACRE SAERB DEPASA	Engenheiro Mecânico	12/09/2014	36 minutos
Ex-Diretor	2011: SAERB DEPASA	Arquiteto	25/11/2014	74 minutos
Ex-Diretor	2011: SAERB DEPASA	Advogado	10/12/2014	70 minutos
Ex-Diretor	2011: SAERB DEPASA	Administrador	27/11/2014	62 minutos

(Conclusão)

Cargo técnico	Ano da Mudança	Profissão	Data	Tempo de gravação
Ex-Diretor	1997 e 2011 SANACRE SAERB DEPASA	Engenheiro Civil	28/08/2014	72 minutos
Ex-Diretor	1997: SANACRE SAERB	Engenheiro Civil	03/09/2014	109 minutos
Ex-Diretor	1997: SANACRE SAERB	Engenheiro Civil	03/09/2014	60 minutos

Finalmente, no Quadro 3.4 contém a relação dos sindicalistas entrevistados, a fim de mostrar como ficaram as relações trabalhistas nas mudanças institucionais ocorridas. As entrevistas foram realizadas coletivamente no dia 11/12/2014, com tempo total de 97 minutos.

Quadro 3.4 – Sindicalistas entrevistados conjuntamente, com tempo total de 97 minutos, realizada no dia 11/12/2014, por representação sindical e período de análise

Cargo no Sindicato	Ano da mudança	Início da militância sindical	Representação Sindical
Presidente	1997 e 2011: SANACRE SAERB DEPASA	1986	Eletricitários
Diretor 2	1997 e 2011: SANACRE SAERB DEPASA	2006	Saneamento
Diretor 3	2011: SAERB DEPASA	2013	Saneamento

3.2.2 Análise dos dados

Realizou-se o estudo dos dados por meio da análise de conteúdo. As fontes secundárias, as informações colhidas através de pesquisas na imprensa escrita e as entrevistas semiestruturadas foram direcionadas para atender o objetivo principal do estudo.

Buscou-se compreender como o saneamento ascendeu à agenda do governo local, que culminou com as diferentes mudanças institucionais do SAE; quais foram os atores sociais e políticos envolvidos no processo dessas mudanças; em quais arenas estes atores atuaram e quais foram as forças políticas e sociais que influenciaram o referido processo político.

Portanto, a análise de conteúdo baseou-se no modelo da formação da agenda de Kingdon (2003), que demandou o levantamento destas informações para possibilitar o entendimento de como os três fluxos (problemas, soluções e alternativas e dinâmica política) ocorreram concomitantemente e de que forma, em determinados momentos, uniram-se através das janelas de oportunidades (CALDAS, 2007).

Dessa forma, tendo em vista que a junção dos três fluxos ocorre em dado momento chamado de janela de oportunidade e é feita pela presença e perspicácia do empreendedor político, como forma de possibilitar a identificação do desenho da ascensão do saneamento à agenda, resultante do processo político, conduziram-se as análises para qualificar os resultados, a fim de entender como as janelas foram abertas e em quais circunstâncias os três fluxos reuniram-se: se por influência do fluxo dos problemas ou pelo fluxo da dinâmica política. Buscou-se ainda qualificar a contribuição das soluções ou alternativas disponíveis sobre a abertura da janela, já que os fluxos são independentes, mas não são impermeáveis uns aos outros (CALDAS, 2007).

A análise também foi direcionada para identificar e descrever o papel dos empreendedores políticos na inclusão do saneamento na pauta do governo nas diferentes mudanças. Kingdon (2003) afirma que os empreendedores políticos são, de alguma forma, semelhantes aos empreendedores dos negócios, alguém que está disposto a investir tempo, energia, reputação e dinheiro em uma ideia que lhe dará retorno futuro. Para ele, o empreendedor político pode estar situado no Poder Executivo, na alta burocracia estatal, nos partidos políticos, nas assessorias parlamentares, no parlamento, na academia, na mídia ou nos grupos de lobbies (CALDAS, 2007).

O modelo desenvolvido por Kingdon (2003) busca analisar de que forma determinadas condições são reconhecidas como problemas e passam a ocupar lugar de destaque na agenda do governo. Por meio deste fluxo, buscou-se saber como determinada situação torna-se um problema público reconhecido pelo governo.

O autor estabelece a diferença entre uma situação e um problema, enfatizando que a situação é um determinado fenômeno que sempre ocorre, mas que nem sempre é reconhecido como questão pública e tampouco como problema a ser enfrentado pelo governo. Uma determinada situação só se torna um problema quando formuladores de políticas públicas passam a crer que podem fazer algo a respeito da referida situação. Em outras palavras, problema é algo que

recebe reconhecimento público e, ao mesmo tempo, pode ser resolvido por meio de alguma política pública.

Conforme Kingdon (2003), os indicadores são um dos três mecanismos capazes de transformar uma determinada situação em problema. Nesse sentido, apesar de os indicadores sozinhos não determinarem a existência de um problema, eles foram fundamentados pelas variáveis selecionadas nos dados dos censos demográficos do IBGE de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Para melhor compreensão do texto, os sujeitos entrevistados foram designados conforme legenda dos Quadros 3.5, 3.6 e 3.7 para as categorias de políticos, técnicos e sindicalistas, respectivamente. A nomenclatura está abreviada de acordo com as categorias, isto é, para os políticos utilizou-se a sigla PO seguida da numeração conforme o número de entrevistas. Para os técnicos, adotou-se a abreviação TE e para os sindicalistas aplicou-se a sigla SD. Optou-se por empregar esta nomenclatura com o objetivo de preservar a privacidade dos entrevistados e assim evitar que os mesmos tenham suas identidades reveladas conforme o acordado no Termo de Consentimento Livre Esclarecido.

Quadro 3.5 – Legenda para identificação dos Políticos entrevistados

Cargo Político no período da transição	Ano da mudança	Nomenclatura
Prefeito	1997: SANACRE/SAERB	PO2
Senador	1997: SANACRE/SAERB	PO1
Prefeito	2011: SAERB/DEPASA	PO5
Governador	2011: SAERB/ DEPASA	PO4
Ex-prefeito e Senador	1997: SANACRE/SAERB E 2011: SAERB/DEPASA	PO3

Quadro 3.6 – Legenda para a definição dos Técnicos entrevistados

(Continua)

Cargo técnico	Ano da Mudança	Nomenclatura
Técnico	1971: SAAE/SANACRE	TE1
Ex-Diretor	1997: SANACRE/SAERB	TE8
Técnico	1997: SANACRE/SAERB E 2011: SAERB/DEPASA	TE2
Ex-Diretor	1997: SANACRE/SAERB e 2011: SAERB/DEPASA	TE7
Ex-Diretor	1997: SANACRE/SAERB e 2011: SAERB/DEPASA	TE3
Ex-Diretor	2011: SAERB/DEPASA	TE11
Ex-Diretor	2011: SAERB/DEPASA	TE10
Ex-Diretor	2011: SAERB/DEPASA	TE9
Ex-Diretor	1997: SANACRE/SAERB e 2011: SAERB/DEPASA	TE4

(Conclusão)

Cargo técnico	Ano da Mudança	Nomenclatura
Ex-Diretor	1997: SANACRE/SAERB	TE5
Ex-Diretor	1997: SANACRE/SAERB	TE6

Quadro 3.7 – Legenda para a definição dos Sindicalistas entrevistados

Cargo no Sindicato	Ano da mudança	Nomenclatura
Presidente	1997: SANACRE/SAERB e 2011: SAERB/DEPASA	SD1
Diretor	1997: SANACRE/SAERB e 2011: SAERB/DEPASA	SD2
Diretor	1997: SANACRE/SAERB e 2011: SAERB/DEPASA	SD3

4 AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DE 1969 E 1971: OS MODELOS DE AUTARQUIA ESTADUAL E COMPANHIA ESTADUAL

4.1 Introdução

O maior impulso do processo de ocupação das terras, onde hoje está localizada a cidade, ocorreu nos anos de 1877 a 1879, quando a Província do Amazonas decidiu empreender um projeto de colonização e fixação do homem à terra. Naquele momento, o Nordeste brasileiro, principalmente o estado do Ceará, enfrentava uma crise econômico-social intensa, a seca de 1877, que destruiu fortemente as atividades rurais, provocando uma desarticulação na organização do trabalho que, de certa forma, liberou um grande contingente de trabalhadores. Diante deste quadro, o Amazonas incentivou e financiou a migração de nordestinos para se fixarem em seus núcleos de colonização (CALIXTO; SOUZA; SOUZA, 1984).

Costa Filho (1995) relata que todo movimento de ocupação das terras do Acre está inserido numa nova forma de colonialismo, relacionado à utilização da borracha como matéria-prima de fundamental importância para o desenvolvimento do capitalismo, principalmente para a indústria automobilística, sob o comando do grande capital monopolista internacional.

O início do povoamento da cidade de Rio Branco ocorreu em 1882, primeiramente denominada Seringal Volta da Empresa. Seu fundador, Neutel Maia, instalou um amplo comércio destinado a aviar pequenos seringais e negociar com gado que era trazido da Bolívia. Ainda no mesmo período, teve início a venda de terrenos para o estabelecimento de outros comerciantes. Assim, a sede do seringal foi transformada em povoado (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO, 2013).

Em 1904, o governo central criou o Território Federal. Lima e Silva (2013) os caracterizam como espaços criados nas zonas de fronteira, como estratégia geopolítica, estabelecidas ao longo do processo de construção histórica e territorial do País. A cidade de Rio Branco foi escolhida, em 1929, para ser a capital do Território Federal do Acre. O período do Acre Território, que vai até 1962, é caracterizado pela inexistência de autonomia política, administrativa e financeira e uma alta rotatividade de governadores e prefeitos, que vão, decididamente, marcar a ausência de investimentos em infraestrutura de saneamento na cidade.

Em 1904, o governo central criou o Território Federal do Acre. No tocante aos territórios federais, Lima e Silva (2013) os caracterizam como espaços criados nas zonas de fronteira, como estratégia geopolítica, estabelecidos ao longo do processo de construção histórica e

territorial do país. A cidade de Rio Branco foi escolhida, em 1929, para ser a capital do Território Federal do Acre. O período do Acre Território, que vai até 1962, é caracterizado pela inexistência de autonomia política, administrativa e financeira, além de uma alta rotatividade de governadores e prefeitos, características que marcam, decididamente, a ausência de investimentos em infraestrutura de saneamento na cidade.

Este capítulo está dividido em três partes, a primeira descreve os processos políticos que ensejaram a instalação dos serviços em 1957, ocorrida em um momento específico de mudança na gestão pública brasileira, iniciado nos diferentes projetos políticos dos governos do período (1946-1963). A segunda trata da primeira mudança institucional dos serviços em 1969, já na condição de capital do Estado do Acre, que aconteceu sob o impacto das mudanças ocorridas no país durante a década de 1960, principalmente com a implantação da ditadura militar e a sua política para a Amazônia. Finalmente, a terceira trata da segunda mudança institucional no ano de 1971, no contexto do PLANASA.

Ficou evidente durante o estudo que as duas primeiras mudanças institucionais (1969 e 1971) aconteceram sob forte influência das políticas nacionais para o setor de saneamento. Uma particularidade importante aconteceu em Rio Branco, em 1969. A Fundação Especial de Saúde Pública (FSESP), instituição que historicamente defendia a estrutura de autarquias municipais para a gerência dos serviços de saneamento na cidade, administrou uma autarquia estadual para gerir não somente a capital do Acre, mas também outros seis municípios.

No tocante à sequência da análise, esta centrou-se nos três fluxos do modelo de Kingdon (2003) e a forma como estes levaram à abertura das janelas de oportunidades para a efetivação das mudanças nas ações locais de saneamento. A análise dos processos foi fundamentada nos movimentos políticos, econômicos e sociais que repercutiram na cidade, em função das políticas nacionais como um todo, e para a Amazônia, em particular.

4.2 A Gênese dos Serviços de Saneamento: A instalação dos serviços em 1957

A ausência de saneamento básico em uma cidade, capital de um Território Federal, entra na categoria de situação real, expressa por indicadores demográficos, nos anos que antecederam a implantação dos serviços de abastecimento de água, em 1957. Aliado a isso, o final da II Guerra Mundial deteriorou ainda mais as condições econômicas e sociais locais, tendo em vista a redução da produção da borracha, retomada depois de um período de abandono e decadência

ocasionados pela quase total ausência do Estado, em função da crise global da economia gumífera, no contexto da Pós I Guerra Mundial.

Quando eclodiu a II Guerra Mundial, em 1939, a borracha produzida na Amazônia tornou-se mais uma vez estratégica, agora para o esforço de guerra, devido à ocupação dos seringais de cultivo no sudeste asiático pelos japoneses. Este movimento forçou os aliados, sob o comando dos Estados Unidos, a promoverem uma verdadeira operação de guerra, que resultou em várias ações de apoio ao Brasil, mais especificamente às regiões fornecedoras de produtos considerados estratégicos, por meio dos “Acordos de Washington”.

Esses acontecimentos levaram à assinatura dos Acordos de Washington, nos quais cabia ao governo americano financiar a produção de borracha amazônica e, ao governo brasileiro, encaminhar trabalhadores para os seringais. Tinha início assim, em 1942, a Batalha da Borracha. Aliciadores convenciam trabalhadores a se alistar como soldados da borracha, em todo país. Muitos jovens nordestinos tinham somente duas opções: os seringais ou o front, para lutar contra os italianos e alemães. Os que optavam pelos seringais, enfrentavam as péssimas condições dos alojamentos (verdadeiros campos de concentração) ao longo do caminho, uma vez que as más condições de alimentação e higiene destruía a saúde dos trabalhadores. Os que chegavam aos seringais já tinham uma dívida com o patrão e não podiam sair se não a saldasse. Ainda assim, o aumento da produção de borracha foi muito menor que o esperado. E, tão logo a guerra chegou ao fim, os Estados Unidos cancelaram os acordos, abandonando os Soldados da Borracha à própria sorte. Das 60.000 pessoas que vieram para a Batalha da Borracha, nos seringais amazônicos, de 1942 e 1945, metade morreu. Enquanto que dos 20.000 brasileiros que lutaram na Itália morreram 454 combatentes. Ainda assim, as pracinhas viraram heróis, enquanto os soldados da borracha foram esquecidos (PREFEITURA RIO BRANCO, 2013, p. 64-65).

Em meio a esses acordos, encontrava-se, portanto, a “Batalha da Borracha”, marcada pela vinda de milhares de nordestinos para a Amazônia a fim de restabelecer uma produção gumífera capaz de abastecer os países aliados. Este episódio provocou mudanças na dinâmica demográfica da cidade de Rio Branco, sendo estas expressas no crescimento da população urbana (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO, 2013).

Além dos referidos investimentos e dos imigrantes nordestinos, a Batalha da Borracha trouxe para o Acre uma nova expectativa de desenvolvimento. Porém, findada a guerra, cessou também o apoio financeiro dos Estados Unidos, estabelecendo-se uma nova crise social e econômica na região. As políticas públicas nacionais e locais passaram então a buscar novos rumos visando à integração da massa de migrantes gerada pelo esforço de guerra. Em Rio Branco, iniciou-se um forte processo de diversificação da produção rural e de criação de infraestrutura voltada para produção urbana, com o ideal de se transformar ex-seringueiros em produtores rurais capazes de produzir bens de consumo para abastecerem a cidade e para a criação de uma pequena estrutura produtiva urbana (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO, 2013).

Em 1950, já era considerável o peso da população urbana de Rio Branco no cômputo geral do crescimento demográfico urbano do Acre, conforme demonstrado na Tabela 4.1. Esse crescimento mais que dobrou entre os anos 1950 e 1960, sendo que no ano de 1960, já atingia mais de 54% deste contingente, evidenciando a necessidade de reestruturação dos serviços urbanos (IBGE, 1950 e 1960).

Tabela 4.1 – População residente em Rio Branco em 1950 e 1960

Entes Federativos	1950			1960		
	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano
Acre	114.755	99.492	15.263	158.852	127.421	31.431
Rio Branco	28.246	20.633	7.613	47.882	30.778	17.104
Participação de Rio Branco no Total (%)	24,6	20,7	49,9	30,1	24,2	54,4

FONTE: IBGE - Censos Demográficos de 1950 e 1960.

Em 1952, o Brasil possuía 1.900 municípios, dentre os quais 1.500 não dispunham de sistema de abastecimento de água, sendo Rio Branco um deles. Tal situação foi reconhecida pelo próprio presidente Vargas em discurso proferido em 1952, quando da realização do II Congresso Nacional de Municípios, evento no qual foram criadas as bases para o Primeiro Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água (DNERu, 1962 apud REZENDE; HELLER, 2008, p. 231).

A dinâmica econômica de Rio Branco no final da década de 1940 e toda a década de 1950, uma vez terminada a Grande Guerra e a Batalha da Borracha, foi marcada pela busca de novos rumos para ocupar a massa de migrantes do esforço de guerra e, assim, iniciou-se um forte processo de diversificação da produção rural.

Em 1943, o governo já tinha instalado duas colônias agrícolas. A ideia das colônias era transformar os ex-seringueiros em produtores rurais capazes de produzir bens de consumo para abastecer a cidade. Em 1946, foram implantadas diversas outras colônias agrícolas, a partir de um processo originado no final do ano de 1940. Nessas colônias foram instaladas uma infraestrutura básica com escolas, núcleos mecanizados para beneficiamento da produção e postos de saúde, a fim de dar suporte aos colonos e suas famílias. A tudo isso somava-se a implantação de infraestrutura voltada para a produção, como a instalação de uma cerâmica que produzia telhas, tijolos e pisos para a construção civil; a implantação de uma estação experimental que produzia sementes, mudas e repassava técnicas de cultivo; um aviário que produzia e distribuía aves, suínos e até abelhas para os colonos; e ainda, um tipo de fazenda modelo, responsável pelo fornecimento de matrizes bovinas e equinas (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO, 2013).

Na zona urbana, além de desapropriação de áreas para a expansão da cidade, teve início um amplo programa de obras públicas: aeroporto, unidades hospitalares, colégios, conclusão do Palácio Rio Branco, bem como a reforma do prédio da antiga penitenciária, o qual foi transformado no maior hotel da cidade. Foi também nesta época que se construiu o “Ipase”, o primeiro conjunto residencial da cidade, um modelo de intervenção urbana que posteriormente cresceria em importância para levar saneamento básico à população (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO, 2013).

Portanto, apesar de ser a capital de um Território Federal, onde os governadores e prefeitos eram nomeados pela Administração Federal, Rio Branco iniciou os anos de 1950 sem serviços públicos de saneamento. Conforme Sousa e Neves (2012), que descreveram relatos de antigos moradores da cidade, o abastecimento de água das famílias era suprido por poços ou nascentes, em sua grande maioria sem canalização interna. Muitos utilizavam também as águas de rios e igarapés, principalmente para a lavagem de roupas. Havia ainda algumas fontes públicas implantadas pelo governo.

O editorial do Jornal Renovação, intitulado Placa da Semana, do dia 07 de setembro de 1955, traz um pouco do sentimento da população em relação ao problema da falta de saneamento:

Rio Branco é uma cidade azarada, tudo lhe falta, tudo lhe negam, nada fazem para justificar o seu título de capital do Acre, graças à negligência de seus administradores e ao arcaico sistema administrativo do Território. Não tem água encanada e não tem esgotos, mas o Território já foi contemplado com

Cr\$ 10.560.000,00 destinados a esses serviços e desviados para fins injustificáveis, porque não sabemos como e onde foram aplicados, mesmo porque, nestes últimos cinco anos, a maior obra do governo do Acre foi não fazer nada, absolutamente nada, senão esbulhar o povo nos seus direitos e afrontá-lo com a sua prepotência de ditador mirim [...] (ASSMAR, 2008, p. 143).

O período marca o início de um processo de redemocratização no país, e do ponto de vista da economia e da política, o desenvolvimentismo que, segundo Mantega (1984), foi a ideologia que mais diretamente influenciou a economia política brasileira. Seu objetivo era transformar o país em uma nação desenvolvida e com maior autonomia. Para tanto, aumentar a participação do Estado na economia era imperativo e deveria ser feito através do planejamento global para facilitar o processo de industrialização nacional.

D'araújo (1992) enfatiza o quanto a Constituição de 1946 foi importante neste ponto, tendo em vista que avançou, principalmente quanto ao tema do planejamento e da institucionalização de instrumentos efetivos para a elaboração de estratégias de desenvolvimento regional, estabelecendo em seu bojo o ideário da “valorização”, do “desenvolvimento” e do “aproveitamento das possibilidades econômicas” de regiões consideradas deprimidas ou atrasadas economicamente.

Dessa forma, o que a Constituição Federal de 1946 propôs foi assegurar uma política governamental de valorização de regiões como o Nordeste (Artigo 198), a Amazônia (Artigo 199) e o Vale do Rio São Francisco (Artigo 29, das Disposições Transitórias), com o objetivo de assegurar alguma forma de intervenção estratégica do Estado nacional brasileiro, no sentido de atrair investimentos para regiões menos favorecidas economicamente (BRASIL, 1946).

Conforme afirma D'araújo (1992, p. 43), ao todo “[...] 14 artigos dessa Carta envolviam, direta ou indiretamente, a obrigação que o governo tinha de planejar”. Dessa forma, ao mesmo tempo em que se pretendia avançar com os instrumentos de planejamento do desenvolvimento nacional, buscava-se, por outro lado, uma estratégia de desenvolvimento que visava aumentar o equilíbrio e a distribuição dos investimentos em todo o território nacional. Estratégia que se buscava implementar através do estímulo ao crescimento e à integração econômica das regiões consideradas deprimidas, ou com dificuldades em conseguir sua alavancagem rumo ao processo de desenvolvimento ou crescimento econômico.

Nesse contexto, iniciou-se de modo mais contundente um estímulo à criação de novos órgãos ou instâncias governamentais com o foco de atuação especificamente voltado para o planejamento, o fomento e a elaboração de políticas de desenvolvimento regional. Foi com a criação de órgãos, como a Comissão do Vale do Rio São Francisco (CVSF), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), ambas em 1948, e a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), em 1953, que as experiências de planejamento regional se iniciaram no país de forma mais sistemática. Organizadas do ponto de vista de uma estratégia institucional mais ampla e tendo como foco a atuação especificamente direcionada ao problema do desenvolvimento regional, essas experiências trouxeram consigo os alicerces de todo um leque de preocupações que se intensificaram com a elaboração de propostas de planejamento voltadas para o desenvolvimento de regiões periféricas do Brasil (OLIVEIRA; TRINDADE; FERNANDES, 2014a).

A SPVEA tinha como objetivos gerais: a) assegurar a ocupação da Amazônia em um sentido brasileiro; b) constituir na Amazônia uma sociedade economicamente estável e progressista, capaz de caminhar com seus próprios recursos e prover a execução de suas tarefas sociais; e c) desenvolver a Amazônia em um sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira. Faziam parte da SPVEA os nove Estados e Territórios Federais: Pará, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Goiás, Território do Acre, Território do Amapá, Território do Rio Branco-Roraima, Território do Guaporé-Rondônia (SUDAM, 2014).

D´araújo (1992) relata que três meses após a instalação da SPVEA foi apresentado o primeiro plano de atuação do órgão, que foi um Programa de Emergência aprovado pelo Congresso Nacional, em fevereiro de 1954. O programa fixou sete linhas de ação, incluindo saúde e saneamento que recebeu 26% dos recursos alocados para o Programa. Para as capitais da região, o Programa de Emergência estabelecia dotações específicas de serviços básicos de saneamento a serem executadas em 1954. Para o Acre e para Rio Branco, a meta era a realização de um estudo completo para os serviços de abastecimento de água e para estudos e projetos de sistemas de esgotos do município (SPVEA, 1955, p.133 e 134).

Já no Primeiro Plano Quinquenal da SPVEA, dadas as deficiências das cidades da região amazônica no que se refere aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, antes mesmo da conclusão dos trabalhos preliminares constantes do programa de emergência que foi elaborado em 1954, foi proposto no orçamento do Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) a inclusão de verbas necessárias para dar início à execução de obras de saneamento

definitivas para as capitais, bem como dar continuidade ao auxílio iniciado com a finalidade de melhorar as condições sanitárias das localidades do interior, em cooperação com o SESP. A comissão de Planejamento aprovou a inclusão de verba para beneficiar 65 localidades de 64 municípios, sendo 07 no Acre, incluindo Rio Branco. Para todo o período, foram previstos recursos para os serviços de água das capitais e para o início das obras de sistemas de esgotos. Estava expresso no plano que “Somente após a solução deste problema nas capitais é que se deverá enfrentá-lo nos núcleos de população do interior” (SPVEA, 1955, p.136).

No contexto das políticas sociais do projeto desenvolvimentista do Governo Federal, em 1953 foi criado o Ministério da Saúde. No entanto, esta instituição contou com escassos recursos no decorrer de toda a década de 1950, o que não atenuou a situação do quadro de indicadores de saúde desfavorável para a maior parte da população brasileira. No que diz respeito ao saneamento, verifica-se neste período o início da dicotomia entre os setores de saúde e saneamento (REZENDE; HELLER, 2008).

Entretanto, é impossível desvincular a implantação do serviço de abastecimento de água de Rio Branco da manutenção do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) no pós-guerra, em um contexto regido pelas novas funções da saúde pública internacional e projetos de desenvolvimento do Estado brasileiro. Campos (2006) destaca que, entre as décadas de 1940 e 1980, as políticas internacionais de saúde, que pressupunham relações entre estados nacionais soberanos, eram ditadas pelo jogo político da Guerra Fria, transformando-se em instrumentos de demonstração da superioridade política e tecnológica dos países capitalistas.

Conforme Cardoso (2009), os Acordos de Washington firmados em 1942 culminaram com a autorização dada pelo Ministério da Educação e Saúde para a organização do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), em decorrência de acordo firmado entre o Governo brasileiro e o Instituto de Assuntos Interamericanos (IAIA), agência criada pelo Governo dos Estados Unidos com a pretensa motivação de promoção da assistência técnica com os países da América Latina.

Segundo o autor, a instituição inicialmente funcionou movida por questões pautadas nos esforços de guerra. Entre suas atribuições estava a formação de agentes de saúde, a construção de unidades de saúde, as intervenções de engenharia sanitária voltadas para a construção de diques e aterros, estações de tratamento de água e sistemas de coleta de esgotos, além de atividades de educação sanitária e combate às doenças endêmicas no entorno das bases militares do nordeste do país, nas áreas de produção de borracha na Amazônia e de exploração de

minerais estratégicos no Vale do Rio Doce, em Minas Gerais. Rezende e Heller (2008) enfatizam que a verdadeira razão para o estabelecimento dessa cooperação com o Governo Norte Americano foi a demanda por recursos minerais e vegetais surgidas com a II Guerra Mundial.

O SESP sobreviveu ao fim da guerra, firmou-se como agência responsável por garantir o saneamento necessário ao desenvolvimento das áreas rurais, favorecendo a penetração do poder público nacional pelo interior do país. No início dos anos 1950, o referido órgão ampliou sua área de atuação técnica e seus limites geográficos, estabelecendo acordos de cooperação com diversos estados e município por intermédio de seus programas regionais (CARDOSO, 2009).

A educação sanitária e a engenharia sanitária, conforme Cardoso (2009), tornaram-se temas compulsórios na atuação do SESP na Amazônia no período de paz. O autor encontrou registros de colaboração com o Serviço Nacional de Malária, bem como a realização de cursos de enfermagem, inquéritos, pesquisas e a publicação de livros e revistas técnicas. O órgão também se destacou nas atividades de educação sanitária, com grande relevância a experiência dos clubes de saúde na região, na realização de eventos e na produção de material didático.

A participação do SESP nas ações do Primeiro Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água de 1953 foi de fundamental importância. Criado em função das preocupações com o crescimento da população urbana e o conseqüente aumento da demanda por saneamento, o referido Plano priorizava financiar municípios que não possuíssem sistemas de abastecimento de água, contemplando cidades com até 50.000 habitantes. Nos locais onde o SESP atuava, este órgão receberia o financiamento para a realização das ações e tais investimentos seriam pagos mediante as receitas estabelecidas por meio da cobrança de tarifas. A instituição buscava também a adoção de um modelo de gestão que substituísse as administrações diretas por modelos mais flexíveis, com autonomia financeira e administrativa (REZENDE; HELLER, 2008).

Foi nesse contexto que o SESP reorientou seus objetivos, associando-os aos planos de desenvolvimento brasileiro das décadas de 1950 e 1960 e levando os instrumentos de saúde pública às regiões mais carentes do país. Andrade (2012) sustenta que no referido período a saúde e o saneamento passaram a ser considerados investimentos para o desenvolvimento, instrumentos de eliminação da pobreza e, na conjuntura da Guerra Fria, propaganda política

contra o comunismo. Assim, o SESP foi favorecido neste contexto, vinculando-se aos projetos governamentais, como a SPVEA na Amazônia.

Em relação à atuação do SESP em Rio Branco, conforme Klein (2010), os serviços de saúde do Território do Acre contaram com o apoio da instituição no desenvolvimento da atividade de abastecimento de água, na realização das primeiras sondagens do solo para a perfuração de poços artesianos, em 1949, e que posteriormente contribuíram para o detalhamento técnico do primeiro projeto de sistema de distribuição de água da cidade.

Portanto, no cenário da política nacional, o fim da II Guerra Mundial e do Estado Novo, a redemocratização do país e a reintrodução do pluripartidarismo foram elementos importantes no contexto do saneamento de Rio Branco. Os novos partidos políticos criados no bojo da redemocratização, impulsionaram a dinâmica política brasileira. Destaca-se a criação do Partido Social Democrático (PSD), que envolveu políticos e burocratas privilegiados durante o Governo Vargas (fazendeiros, industriais e banqueiros); o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), representando os trabalhadores urbanos organizados; e a União Democrática Nacional (UDN), instituída pelos constitucionalistas liberais, exprimindo o pensamento da pequena burguesia nacional (DANTAS, 2011).

Na política local, dois ex-governadores do Território tornaram-se as maiores lideranças políticas no Acre Território, tendo assumido a responsabilidade pela organização de dois dos partidos supracitados, o PDS e o PTB, que antagonizaram na política local, embora aliados nacionalmente. Portanto, se no cenário político nacional, durante o período de 1950 a 1962, o PTB e o PSD estiveram no comando da política, no Território do Acre, diferentemente do que ocorria em âmbito nacional, estes partidos encontravam-se em polos opostos. Devido a isso, no período estiveram no poder 14 diferentes governadores, em um quadro de total instabilidade política. Além do controle político, essas lideranças passaram a ter influência também junto ao poder central, sugerindo nomes e, portanto, impondo seus poderes às indicações para o Governo do Território (DANTAS, 2011).

Foi nesse contexto que, em 1957, após negociações do então governador do Território, finalmente o primeiro sistema de abastecimento de água de Rio Branco foi implantado. Os primeiros 200 metros de rede, instalados na área central da cidade, por meio de acordos entre os Governos do Território e o Federal, através da Superintendência do Plano de Valorização da

Amazônia (SPVEA). O serviço ficou sob a responsabilidade do Departamento de Obras e Viação (DOV), da estrutura da administração direta do Território do Acre (KLEIN, 2010).

Conforme Freitas (2014), inicialmente a estrutura de captação de água se dava por meio de estação elevatória em balsa flutuante no Rio Acre direto para um reservatório elevado com capacidade de 500 m³ que, por gravidade, distribuía a água bruta para a população. A rede de distribuição, bastante incipiente pela baixa cobertura que apresentava, era em tubulação de cimento amianto e nas ligações domiciliares foram adotados tubos e conexões de aço galvanizado de ½ polegada.

Com a elevação do Acre à categoria de Estado em 1962, o sistema passou à responsabilidade do Departamento de Água e Saneamento, na estrutura do Departamento de Obras e Viação do Estado (DOV), que posteriormente se transformaria em Secretaria de Obras. (FREITAS, 2014).

A instalação dos serviços, em 1957, surge na égide do nacional-desenvolvimentismo, nos moldes da criação de uma política orientada pelo Estado e pautada pela convicção de que a estratégia do desenvolvimento só se tornaria viável se fosse acompanhada pela superação dos desafios ao desenvolvimento regional brasileiro, o que veio a desencadear várias reformas, criando oportunidades para a ampliação da infraestrutura de saneamento na Amazônia.

Por outro lado, o alinhamento político local, representado pelos dois deputados federais pertencentes aos mesmos partidos que formavam a base de sustentação dos presidentes eleitos (Partido Social Democrático - PSD e o Partido Democrático Brasileiro – PTB), responsáveis pelas indicações dos governadores do Território e dos prefeitos das cidades, também se configuram como oportunidades políticas.

4.3 A primeira mudança institucional: 1969

Kingdon (2006) descreve que o reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas e que as chances de um certo tema assumir um lugar de destaque em uma agenda são maiores se eles estiverem associados a um problema importante. Deste modo, o reconhecimento e a definição dos problemas afetam significativamente os resultados.

Ao falar sobre o fluxo de problemas, Kingdon (2003) diferencia problemas de condições. Uma condição é algo social percebido, mas que não desperta uma ação de contrapartida. A condição se torna problema apenas quando os formuladores de política acreditam que deve fazer algo a respeito. Portanto, a condição da falta de saneamento na cidade de Rio Branco transformou-se

em um problema quando foi incluída nas preocupações governamentais contidas no Primeiro Plano Quinquenal (1955-1959) da SPVEA, como execução da estratégia de desenvolvimento regional do governo brasileiro estabelecido na carta de 1946, que previa a valorização das regiões consideradas reprimidas, como a Amazônia, para o aproveitamento das suas riquezas naturais.

Doze anos se passaram e em 1969 o sistema de abastecimento de água passou pela sua primeira mudança. A cidade de Rio Branco, que principiara a década de 1960 com uma população em ritmo acelerado de crescimento e em presença de um sistema de abastecimento de água bastante rudimentar, começa então a voltar-se para o atendimento das demandas sanitárias.

A Tabela 4.2 apresenta dados relativos ao saneamento de Rio Branco, os quais foram extraídos do Censo Demográfico de 1970 (IBGE, 1971). A população que já havia mais que dobrado entre os anos de 1950 e 1960 (Tabela 4.1), em 1970, segue em ritmo acelerado de crescimento, sobretudo na área urbana, cuja população mais que dobrou em dez anos, incidindo em uma maior necessidade de investimentos em infraestrutura. Por meio dos dados de saneamento, percebe-se uma extrema carência na oferta dos serviços, denotada pelo baixo número de domicílios ligados à rede geral de água, ainda ofertada de forma bruta, e pela ausência de rede geral de esgotos e de fossas sépticas (IBGE, 1970).

Tabela 4.2 – Situação do abastecimento de água e esgotamento sanitário de Rio Branco em 1970

Indicadores	Urbano	Rural	Total
População total	35.574	48.399	83.977
Taxa de urbanização (%)	-	-	41,1
Domicílios abastecidos por rede geral de água com canalização interna (%)	1,1	0,0	0,2
Domicílios abastecidos por poço ou nascente com canalização interna (%)	1,8	0,3	0,6
Outra forma com canalização interna (%)	0,0	0,0	0,0
Rede geral sem canalização interna (%)	2,3	0,0	0,5
Poço ou nascente sem canalização interna (%)	2,4	1,1	1,4
Outra forma sem canalização interna (%)	92,3	98,5	92,2
Domicílios atendidos por rede de esgotamento sanitário (%)	0,0	0,0	0,0
Domicílios atendidos por fossa séptica (%)	0,0	0,0	0,0
Domicílios atendidos por fossa rudimentar (%)	52,0	6,3	15,9
Domicílios com outro escoadouro (%)	0,8	0,4	0,5

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 1970.

Costa Filho (1995) destaca que este rápido crescimento populacional urbano verificado no período (de 47.882, em 1960, para 83.977, em 1970) foi fruto de incentivos que visavam à ocupação da região. No final dos anos 60 e início dos anos 70, com as políticas setoriais do governo militar, cujos interesses abrangiam a integração e desenvolvimento da Amazônia, verifica-se a intensificação dos fluxos migratórios rumo a este território.

A penetração do capital e ações dela decorrentes desestruturaram antigas relações sociais de produção e as substituiu por novas, pautadas na exploração desenfreada e predatória dos recursos naturais, resultando na expropriação dos povos nativos e dos já assentados na região, com posse das propriedades. Ianni (1979) cita várias mudanças decorrentes das políticas adotadas, principalmente no período que vai de 1966 a 1978. Entre outras medidas, aponta a diversificação das atividades produtivas; o desenvolvimento do sistema de crédito público e privado; e o agravamento da luta pela terra, envolvendo vários agentes e a reformulação do significado da geopolítica da região amazônica, tanto no que diz respeito aos problemas de "defesa nacional" como no que se refere aos problemas da "segurança interna".

O efeito dessa ocupação desordenada na cidade de Rio Branco foi a ampliação da exclusão social. Oliveira (1985) comenta a percepção do processo de crescimento da cidade, que desnuda claramente a instabilidade das condições de vida da população migrante para os bairros periféricos. Expulsa dos campos, essa população vê-se submetida a pressões constantes devido à falta de emprego e à insegurança das moradias, além da falta de assistência médico-hospitalar e desamparo legal. Assim, o processo de consolidação do espaço urbano resultou em um território que agregava velhos e novos problemas, traduzidos pelas agendas que se sucediam e mostravam-se incapazes de ampliarem o acesso a serviços públicos, dentre os quais o saneamento, tornando-se mais um elemento de geração de desigualdades.

Portanto, apesar da implantação dos serviços de abastecimento de água em 1957, o município chegou ao final da década de 1960 com uma baixa oferta de serviços de saneamento, agravada pela total falta de investimento no sistema.

Kingdon (2003) descreve que o fluxo das soluções e alternativas pode ser um processo de acumulação gradual de conhecimento e perspectivas entre os especialistas ou de surgimento de uma nova tecnologia. Mas ressalta que este independe da ciência ou do conhecimento, e que tais fluxos de soluções podem ser construídos gradualmente através de um processo de discursos, audiências e de projetos de lei. A forma como evoluiu a atuação do Serviço Especial

de Saúde Pública (SESP) a partir de 1950, sua fase de notório caráter nacionalista, ampliou sua presença no interior do país e mobilizou esforços visando às soluções e alternativas para a construção das políticas de saneamento do Governo Federal para a instalação dos serviços na cidade de Rio Branco (REZENDE; HELLER, 2008).

Kingdon (2003) enfatiza que as soluções não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema. Para os objetivos deste estudo, as alternativas e soluções referem-se às estruturas administrativas existentes e à disposição de estados e municípios para a gestão dos serviços de saneamento. No caso de Rio Branco, como na quase totalidade da Amazônia, o SESP foi o modelo escolhido. Isso justifica-se pelo fato de que este foi criado no âmbito dos Acordos de Washington para resolver os problemas de saúde e saneamento, dentro do esforço de guerra, e acabou tornando-se uma instituição fundamental para o desenvolvimento da saúde pública e do saneamento no Brasil.

Portanto, a solução estava dada para as deficiências do saneamento na cidade. O SESP tinha tecnologias apropriadas e viáveis para o desenvolvimento de sistemas de saneamento em pequenas comunidades, inclusive na Amazônia, que representa valores compartilhados, que contava com o consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas, atributos que, conforme Kingdon, contribuíram para que a implantação do sistema de saneamento da cidade de Rio Branco chegasse à agenda governamental.

Conforme Lima e Pinto (2003), no início da década de 1960, o SESP passou à categoria de fundação, foi criada a Fundação Especial de Saúde Pública (FSESP), vinculada ao Ministério da Saúde, em caráter permanente, com atuação em todas as unidades da federação e esferas locais por meio de contratos de construção de sistemas de abastecimento de água e tratamento de esgoto. Esta mudança institucional se insere nas modificações sofridas na política de saúde, quando se inicia o processo de desintegração entre os setores de saúde e saneamento, dicotomia enfrentada ao longo da década de 1950.

Nesta nova fase, a FSESP tem o predomínio de sua atenção em saneamento e um esvaziamento das ações assistenciais. A crise financeira na qual a nova instituição mergulhou, em função do término do contrato de auxílio com os Estados Unidos, ocasionou a extinção de diversos convênios na área de saúde e a expansão de ações de caráter preventivo, notadamente de saneamento, principalmente na gestão dos Serviços Autônomos de Água e Esgotos (SAAEs),

que passaram a ser financiados pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), a partir de 1966 (REZENDE; HELLER, 2008).

Na Amazônia, Azevedo (2014) descreve este financiamento pelo BID como o catalisador da instalação do SAAE na cidade de Parintins, município do Estado do Amazonas, em 1966. Chama também atenção para a imposição contratual do BID, o qual preconizava que a administração dos serviços de água deveria ficar a cargo da FSESP até a liquidação total do débito. O autor destaca ainda que, dentre os critérios de seleção das cidades integrantes do programa, incluía-se o estudo de viabilidade de tarifa que pudesse fazer frente aos custos de operação, manutenção, depreciação e expansão normal dos serviços, bem como os custos decorrentes da operação do empréstimo.

Por toda a década de 1960, a FSESP reforçou o seu papel de braço do Estado brasileiro para o fornecimento de pessoal qualificado e de tecnologias de engenharia sanitária adequadas para os municípios brasileiros, principalmente aqueles localizados em regiões mais isoladas, como os da Amazônia e do Nordeste. Campos (2006) aponta a instituição como potencial criadora de um modelo de administração sanitária e de saúde pública peculiar que acabou dando continuidade ao processo de interiorização dos serviços de saúde de referência no país.

Miranda (1992) destaca que a atuação da FSESP se caracteriza pela municipalização dos SAE, que são construídos com financiamento conjunto da própria fundação e do governo dos municípios e são entregues para operação e manutenção ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) pertencente aos municípios. No caso de Rio Branco, foi entregue ao estado através de um convênio, no qual a FSESP ficou responsável por todas as atividades de saneamento e passou a cobrar uma taxa de 5 a 10% a título de administração. Tarifas estas fixadas pela Câmara Municipal. O autor destaca ainda que o ponto relevante da FSESP é a eficiência dos serviços prestados, sendo estes prestigiados por todas as forças sociais locais.

Portanto, a contribuição da FSESP ao setor de saneamento durante a década de 1960 é inegável, principalmente ao demonstrar a importância da engenharia sanitária no controle de endemias. Sua expertise em tratamento e distribuição de água, bem como em esgotamento sanitário, além de ser provida de tecnologias apropriadas e de baixo custo disponíveis, mostrou-se essencial para a resolução dos problemas de saneamento em Rio Branco.

Em relação à política nacional de saneamento, o período que vai de 1964 a 1971 é considerado por Rezende e Heller (2008) como preparatório para a instalação do PLANASA. Esse período

teve como característica principal a intervenção direta do governo central na política econômica e sua preocupação com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como suporte necessário ao processo de industrialização e consequente intensa urbanização.

Estes autores destacam as inegáveis importantes políticas governamentais para o saneamento neste período, tais como:

- Em 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH). Foi o gestor do FGTS e da formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS);
- Em 1965 foi criado o Grupo Executivo do Fundo Nacional de Financiamento para o Abastecimento de Água (GEF), coordenado pelo DNOS, que visava criar um projeto de financiamento por empréstimo para abastecimento de água;
- Em 1966 foi instituído o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social que estabeleceu metas audaciosas a serem alcançadas até 1976 (66% para cobertura com abastecimento de água e 61% com sistema de esgotamento sanitário);
- Em 1967 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) que recomendou a criação de um Conselho Nacional de Saneamento e de um Fundo Nacional de Saneamento;
- Em 1967 foi instituído o Fundo de Investimento em Saneamento (FISANE) com a gestão a cargo do BNH.

Conforme Pedro (1969) apud Rezende e Heller (2008), com a criação do Grupo Executivo do Fundo Nacional de Financiamento para o Abastecimento de Água (GEF), as imposições para a realização dos financiamentos incluíam a análise econômica e financeira e a existência de organização autônoma, dinâmica e flexível na figura jurídica de uma autarquia ou sociedade de economia mista. Além disso, exigia-se a contratação de órgão de assistência técnica, geralmente a FSESP ou DNOS, cujo pessoal teria sido treinado pelos engenheiros norte-americanos.

Vigorava em Rio Branco o modelo de administração direta a cargo do estado. Por outro lado, a estratégia nacional apresentava como uma alternativa, ou solução para o desenvolvimento do setor, a instalação de uma estrutura de gestão autônoma, nos moldes de uma autarquia ou sociedade de economia mista.

O terceiro fluxo destacado por Kingdon envolve os acontecimentos políticos considerados como “poderosos formadores de agenda”. Para o autor, independentemente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de soluções, eventos políticos fluem de acordo com dinâmica e regras próprias. Os participantes percebem as mudanças na atmosfera política nacional, as eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas ao Congresso, gerando, por sua vez, instrumentos de pressão sobre o governo por grupos de interesse de vários tipos (KINGDON, 2006a).

Kingdon destaca várias maneiras de negociação no processo da dinâmica política como forma de se chegar a um consenso, incluindo aí a atração de políticos para alianças através de satisfação de suas reivindicações ou fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação. Porém, destaca que a combinação de uma vontade nacional com o processo eleitoral é uma formadora de agendas mais poderosa do que aquela criada por grupos de interesse. Portanto, as forças das eleições presidenciais na República Nova (1945, 1950, 1955 e 1960) geraram configurações políticas fundamentais para o contexto das agendas de saneamento no país e na região amazônica.

No início dos anos 60, uma década depois da ideologia desenvolvimentista, de acordo com Mantega (1984) o Brasil apresentava uma consolidada estrutura econômica capitalista com capacidade própria de acumulação e com uma economia relativamente integrada, embora concentrada no centro-sul do país. Porém todo esse sucesso econômico não modificou as condições sociais da maior parte da população, que continuava em situações iguais, ou até piores, em relação à década anterior.

No quadro da política partidária nacional observava-se:

O período que se situa entre 1945 e 1964 caracterizou-se pela permanência no poder do chamado “pacto populista”, encarnado na aliança PSD-PTB, que excluía importantes setores das classes dominantes, representados partidariamente pela UDN. De uma certa forma, a história política do chamado “*intermezzo* democrático” é a história da luta conspiratória desses setores, pelo poder (PINHO NETO, 1992, p. 165).

O regime militar que se instalou no Brasil a partir de 1964 assumiu um projeto de modernização permeado pela doutrina de segurança nacional. A lógica de sustentação do referido projeto de modernização se assentava em uma nação forte e equiparável aos países desenvolvidos. Dessa

forma, em nome da modernização foram forjadas várias reformas institucionais de suporte à economia e ao povoamento de regiões isoladas, tais como a amazônica. Para tanto, o completo controle sobre o Estado e suas unidades federativas foi utilizado como instrumento fundamental para acelerar o processo de modernização (SERRA; GARCIA, 2004).

Para Serra e Garcia (2004), a Amazônia era considerada uma região estratégica para os militares e, conseqüentemente, recebeu uma atenção especial do governo federal que expressou estas preocupações tanto em programas quanto nos planos nacionais. Nesse sentido, todos os investimentos realizados, inclusive aqueles em saneamento, eram orientados com o propósito de dotar a região de uma infraestrutura com o objetivo de ocupar os consideráveis espaços “vazios” da Amazônia, tornando-a viável em termos econômicos, visando aliviar as tensões sociais no Nordeste e ao mesmo tempo reduzir as pressões a favor de uma reforma agrária através do estímulo à migração das populações nordestinas.

No plano regional, em 1966, o governo militar criou a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em substituição a SPVEA. Conforme Leitão (2009), a SUDAM foi criada nos moldes da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com a função de planejar o desenvolvimento da região e foi responsável pela viabilização de projetos de médio e grande porte na Amazônia que deram suporte a atividades econômicas na região através de incentivos fiscais e financeiros.

No mesmo ano de criação da SUDAM, o governo criou o que se denominou "Operação Amazônia", cujos principais objetivos eram:

[...] estabelecer ‘polos de desenvolvimento’ e grupos de populações estáveis e autossuficientes (especialmente nas áreas de fronteiras); estimular a imigração; proporcionar incentivos ao capital privado; desenvolver a infraestrutura; e pesquisar o potencial de recursos naturais. (MAHAR, 1978, p. 22).

Rêgo (2002) reforça que o objetivo do Governo Militar com a Operação Amazônia era modernizar a economia regional de acordo com as relações tipicamente capitalistas, através, inicialmente, da substituição de importações de bens industriais e concentrando-se depois na agropecuária e agroindústria. Ao Estado caberia o planejamento, dentre outras ações, da expansão da infraestrutura econômica e social para atrair capitais à região. Tanto é que no

primeiro Plano de Desenvolvimento Regional da SUDAM constava a preocupação com o saneamento na região.

É nesse contexto que, entre o final dos anos 1960 e início dos 1970, Rio Branco e o Acre passam por uma ampla transformação em suas estruturas tanto econômica quanto social e o extrativismo vegetal sofre um duro golpe. Costa Filho (1995) comenta que, ainda responsável pela sobrevivência da maioria da população do Acre e da Amazônia, a atividade extrativa não fazia parte das políticas que moviam os interesses do governo militar que tomou o poder em 1964, o qual tinha como objetivo a “modernização” da economia do país, sem qualquer pretensão de reformas que reduzissem os desníveis sociais ou regionais.

Na questão política local, depois de 58 anos de luta do movimento dos autonomistas, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente João Goulart, a Lei 4.070, que transformou o Território Federal do Acre em Estado, em 15 de junho de 1962. A transformação do Acre em Estado Federativo possibilitou a primeira eleição para governador, a criação da Assembleia Legislativa e a elaboração da Constituição Estadual. Em 1962, foi eleito o primeiro governador, o acreano José Augusto de Araújo (PTB), do mesmo partido do Presidente João Goulart, cuja posse deu-se em março do ano seguinte. Tomaram posse também os deputados estaduais constituintes que tiveram o prazo de 100 dias para redigir a Constituição. Já em 1º de setembro de 1963, pela primeira vez em sua história, Rio Branco realizou eleição para prefeito, sendo eleito Aníbal Miranda, do PTB (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO, 2013).

O golpe militar de 1964 novamente complicou o processo político estadual e municipal. A gestão do prefeito de Rio Branco seria muito curta, um ano apenas, já que em novembro de 1964 o governador da ditadura determinaria a intervenção estadual no município. Como já foi visto, a história política do município de Rio Branco caracterizou-se, em sua maior parte, pela instabilidade política e pela breve duração dos mandatos dos prefeitos, com raras exceções. A década de 1961 a 1971 foi, sem dúvida, a mais instável de toda história municipal, tendo em vista que a prefeitura mudou de gestor 36 vezes. Os prefeitos continuaram indicados pelos governadores nomeados. Em toda sua história, somente em 1982 o Acre pôde realizar a sua segunda eleição para governador. Antes disso, cinco governadores nomeados pela ditadura estiveram à frente da administração estadual (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO, 2013).

Como diz Kingdon (2003), o contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções. Foi o que aconteceu com a mudança no governo e a implantação de um regime de força em 1964, cujo ideário era tornar o Brasil uma nação forte no contexto das economias capitalistas. As reformas institucionais em nome da modernização levaram o Estado a ver o saneamento como um problema a ser atenuado em nome do projeto do Brasil potência.

Merece destaque no caso de Rio Branco, a presença da FSESP gerindo uma autarquia estadual. A FSESP defendia a formação de autarquias municipais. O museu da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), ao se referir à contribuição da Fundação à saúde pública brasileira, destaca que ela é representada por seu pioneirismo no saneamento básico, desenvolvendo e consolidando métodos e experiências de municipalização de sistemas públicos de abastecimento de água com tecnologias simplificadas e adaptadas à realidade local (FUNASA, 2016).

Por sua vez, Peçanha, (1976, p. 38 e 39), quando destaca a atuação da FSESP também observou que “[...] houve grande expansão da operação de sistemas de abastecimento d’água e esgotos, através de convênios com as Prefeituras. Foram criados os Serviços Autônomos de Água e Esgotos (SAAEs), sob a forma de autarquias municipais [...]”. Não foi encontrado nenhum outro registro de atuação da FSESP na administração de autarquias estaduais. Portanto, pode tratar-se de um caso específico da atuação da FSESP no Estado do Acre.

O administrador do SAAE no Acre, o economista Amoísio Severiano de Freitas, ao ser indagado sobre as razões de postura diferenciada da atuação do FSESP no Acre respondeu que:

No Acre, a dificuldade era bem diferente. Na época ia ser criado apenas uma autarquia municipal em Rio Branco, na capital, mas dada a dificuldade que nós tínhamos, dos outros 6 municípios, o Governador, achou por bem, fazer esse convite e eles aceitaram. Nós tínhamos dificuldades de transportes, só era transporte aéreo, nós saíamos visitando todos esses municípios, de taxi aéreo, monomotor. Tínhamos dificuldades, principalmente nos municípios mais distantes: Sena Madureira, Feijó, Tarauacá e Cruzeiro do Sul. Portanto, partiu do Governador Jorge Kalume, para que a Autarquia fosse estadual. Ele convenceu o pessoal da fundação, na época, porque foi uma exceção. Inclusive o Superintendente, sempre ele frisava, olha, aqui nós estamos a nível estadual, é uma exceção a nível nacional (FREITAS, 2016).

É importante destacar-se que, como bem lembram Rezende e Heller (2008), por força do Ato Institucional nº 3 (AI-3), de fevereiro de 1966, os governadores e os prefeitos das capitais e das áreas consideradas de segurança nacional eram nomeados pelo Presidente da República. No caso dos governadores, estes eram nomeados exclusivamente pelo Presidente da República, já os prefeitos podiam ser nomeados tanto pelo Presidente quanto pelos próprios governadores. No Acre, todos os seus sete municípios na época, incluindo a capital Rio Branco, estavam enquadrados como área de segurança nacional, portanto totalmente atrelados ao governo federal e estadual. Não havendo, desse modo, por parte dos municípios nenhum óbice político para a implantação da autarquia estadual.

A questão dos transportes em 1969 era realmente um grande entrave para a implantação de serviços essenciais no interior do Acre, como pode ser visto em uma publicação do Governo do Estado do Acre:

A forma do estado, alongada transversalmente aos principais rios, numa extensão maior que 750 km e com largura máxima de 300 km de terras; a cobertura contínua de selvas e navegação por lancha e chatas de porte médio, apenas durante as cheias, criaram para o Acre um problema crucial: o dos transportes (ACRE, 1991, p. 13).

A questão da viabilidade econômica dentro dos padrões estabelecidos pela FSESP para administrar os serviços, pode também ter influenciado a criação da autarquia estadual, já que, fora a capital Rio Branco, os demais municípios tinham uma população pequena e sérios problemas de logística para implantar ou ampliar os serviços de saneamento. Sobre este fato, Freitas (2016) comenta:

A viabilidade econômica, também pesou porque você sabe que naquele tempo os nossos municípios não tinham condições, existia a dificuldade de transportes de tubulação, material pesado, vinham tudo via fluvial do Amazonas. Muitas vezes daqui para Sena Madureira, sai daqui de barco de Rio Branco, para Boca do Acre e Sena Madureira. Mas o restante, todos era pelo Amazonas. No Estado do Amazonas a logística era muito mais fácil, daí terem criados as autarquias municipais.

Observou-se então que no Acre, a pedido do governo estadual, a FSESP estabeleceu um modelo de gestão diferenciado da sua prática usual. Supõe-se que foi para atender as condições específicas do estado, em função do isolamento geográfico de seus municípios e seus

consequentes problemas de transporte, aliado com as questões de viabilidade econômica na implantação dos serviços de saneamento em todos os seus sete municípios que a escolha recaiu sobre uma autarquia estadual, cuja estrutura administrativa era centralizada na cidade de Rio Branco.

4.3.1 A Janela de Oportunidades

Neste capítulo, apresenta-se e analisa-se a convergência dos três fluxos na política de saneamento de Rio Branco, na sua primeira mudança institucional, em 1969, transformação esta que permitiu que o tema ganhasse relevância com o seu ingresso na agenda governamental. O estudo teve como base dados e informações reunidos nas etapas documental e de entrevistas.

Conforme o modelo de Kingdon (2003), cada um dos fluxos segue uma lógica própria, sendo relativamente independente dos demais, o que significa dizer que o modelo não estabelece uma relação de causa e efeito entre, por exemplo, problemas e soluções, ou entre soluções e dinâmica política.

As precárias condições do sistema de abastecimento de água, aliada com a baixa cobertura de domicílios ligados à rede de distribuição para uma capital de um estado brasileiro que apresentava um ritmo de crescimento populacional urbano intenso e em função das políticas do governo militar para a ocupação da Amazônia, justificaram o status de problema que o saneamento obteve, tornando-se, assim, uma preocupação dos formuladores de políticas regionais e nacionais, que passaram a incluí-lo nos diferentes planos da SUDAM.

Weiss (1989) comenta que a definição de problemas tem a ver com a organização de um conjunto de fatos, crenças e percepções, ou como as pessoas pensam sobre as circunstâncias. Zahariadis (2003) destaca também que a forma como problema é tratado determina como ele é percebido pelos decisores políticos e pelo público e, portanto, pode ter um impacto sobre o processo de criação da agenda. No caso da mudança institucional da prestação dos serviços de 1969, apesar dos baixos níveis de atendimento dos serviços, demonstrados pelos indicadores constantes na Tabela 4.2, estes não chamaram a atenção dos chamados grupos de interesses locais. Também não se verificou a existência de fatos, símbolos, crenças ou percepções por parte do público, que apontassem para a gravidade da situação. Portanto, o problema ganhou relevância por obra dos decisores políticos nacionais que trataram a questão do saneamento com um dos instrumentos para ocupação e integração da Amazônia, no contexto do Brasil potência.

As soluções caracterizadas neste trabalho, como os modelos de gestão que estavam sendo utilizados em outras cidades da região do Brasil e que se encontravam disponíveis para serem adotados em Rio Branco, passam, sem dúvidas, pela transformação do SESP em Fundação (FSESP), ampliando a natureza empresarial das ações de saneamento com a exigência de autonomia, flexibilidade e sustentabilidade financeira da prestadora dos serviços. Destaca-se o caráter diferenciado de atuação da FSESP no Acre, administrando uma autarquia estadual ao invés de sua prática rotineira de atuar em municípios, através de autarquias municipais.

No fluxo das decisões políticas, a negociação política referida por Kingdon (2003) como sendo o principal mecanismo para o consenso e a adesão, estava ausente devido à ditadura militar. No caso, foram as forças políticas organizadas em torno da ditadura e as mudanças no interior desse governo com governador e prefeito nomeados pelo governo central, em nome da consolidação do projeto de modernização com a sua política de integração da Amazônia, que incluíram o saneamento na agenda.

A janela de oportunidade ocorreu pela influência principal do fluxo da política, capitaneado pelo projeto de modernização e pela doutrina de segurança nacional do governo militar que possibilitou a criação de programas para a integração da Amazônia. Insere-se nesse contexto a política nacional de saneamento do período, que contou com a intervenção direta do governo central na política econômica e suas preocupações com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como suporte necessário ao processo de industrialização e à consequente intensa urbanização.

A convergência dos fluxos deu-se por empreendedores políticos localizados dentro da burocracia estatal no partido político que dava suporte à ditadura e envolveu agentes políticos nomeados tanto em nível local como em nível nacional. Portanto, em 1969, em Rio Branco, o saneamento foi reconhecido como um problema, uma solução, disponível através da FSESP e, assim, o clima político da ditadura proporcionou a entrada do saneamento na agenda dos governos.

O quadro 4.1 contempla um resumo da configuração dos três fluxos que ensejaram a abertura das janelas de oportunidades que levaram o saneamento à agenda dos governos em 1969.

Quadro 4.1 – O saneamento na agenda dos Governos: formulação da política em Rio Branco na mudança institucional de 1969, conforme o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon

FLUXOS	EVENTOS
O fluxo de definição dos problemas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ausência do sistema de tratamento de água; ➤ Baixa cobertura de domicílios ligados à rede de distribuição de água; ➤ Ritmo de crescimento populacional urbano intenso.
O fluxo da soluções e alternativas propostas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transformação do SESP em Fundação (FSESP) ampliando a natureza empresarial das ações de saneamento; ➤ Exigências de estrutura com autonomia, flexibilidade e sustentabilidade financeira da prestadora dos serviços; ➤ Possibilidades de financiamento do BID e convênio com a FSESP.
O fluxo da dinâmica política	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Consolidação do projeto de modernização da ditadura militar; ➤ Governadores e Prefeitos aliados e nomeados pelo Governo Federal; ➤ Política de Integração da Amazônia (SUDAM).
A abertura da janela de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fluxo da dinâmica política comandando o processo; ➤ Fluxo das soluções e alternativas facilitando e permeando o fluxo da dinâmica política; ➤ Convergência dos fluxos pelos empreendedores da política nacional e local no período da ditadura militar; ➤ Transferência da Gestão dos serviços de uma instituição e administração direta estadual para uma autarquia estadual (SAAE). Delegação da gestão à FSESP e apoio financeiro da SUDAM.

4.4 A segunda mudança institucional: 1971

Em 1971, apenas dois anos após a primeira mudança, novamente o sistema passou por uma nova mudança institucional. Na década de 1970 houve transformações significativas na economia e na sociedade da cidade, devido principalmente ao imenso fluxo de transações com terras como reflexo do avanço da Operação Amazônia, estratégia maior do governo militar na sua política de ocupação regional.

Portanto, o mesmo panorama relatado no fluxo dos problemas da mudança institucional de 1969 prevaleceu na mudança de 1971. Embora tenha tido uma melhoria nas condições do abastecimento de água com a construção de novos pontos de captação de água, novos reservatórios e adutoras, substituição das tubulações de aço galvanizado existentes para as de PVC e ampliação do sistema de distribuição para outros pontos da cidade, a oferta ainda era insuficiente para atender uma população urbana que crescia a taxas ainda mais elevadas.

A tabela 4.3 apresenta dados relativos ao saneamento em Rio Branco, extraídos do Censo Demográfico de 1980 (IBGE, 1980). Retrata a situação que o município se encontrava nove anos após a segunda mudança institucional. Embora sejam inegáveis os avanços no abastecimento de água relacionados à rede geral na zona urbana, de 3,4% para 57,0% (sendo que 25,5% não possuem canalização interna), a zona rural ficou quase que totalmente desprovida desse serviço.

Tabela 4.3 – Situação do abastecimento de água e esgotamento sanitário em Rio Branco em 1980

Indicadores	Urbano	Rural	Total
População total	87.633	29.470	117.103
Taxa de urbanização (%)	-	-	74,83
Domicílios abastecidos por rede geral de água com canalização interna (%)	31,5	0,1	23,3
Domicílios abastecidos por poço ou nascente com canalização interna (%)	9,3	1,6	7,3
Outra forma com canalização interna (%)	0,2	0,3	0,2
Rede geral sem canalização interna (%)	25,5	0,1	18,9
Poço ou nascente sem canalização interna (%)	24,7	81,1	38,4
Outra forma sem canalização interna (%)	85	16,5	10,4
Domicílios atendidos por rede de esgotamento sanitário (%)	0,0	0,0	0,0
Domicílios atendidos por fossa séptica (%)	8,2	0,9	6,3
Domicílios atendidos por fossa rudimentar (%)	64,7	23,1	54,3
Domicílios com outro escoadouro (%)	17,0	13,5	16,1

FONTE: IBGE - Censo Demográfico de 1980.

Silva (1982) comenta que foi a partir dos primeiros anos da década de 1970 que se intensificou o processo de incorporação da região à dinâmica da expansão capitalista no Brasil, que culminou na corrida às terras do Acre, ocasionada, segundo o autor, pela política de incentivo do governo militar no bojo da Operação Amazônia, coadjuvado pelo baixo preço relativo da terra no Acre, devido à crise nos seringais nativos e a política de “abertura” ao grande capital adotado pelo governo local.

A consequência mais imediata e visível desta política foi a expulsão acentuada de seringueiros e posseiros, assim como a consequente formação de uma grande corrente migratória para as áreas urbanas do estado, principalmente para a capital Rio Branco e seringais da Bolívia. A urbanização acentuou-se no período. Em 1970, 58,9% da população riobranquense era rural e 41,1% urbana; cifras que em 1980 passam respectivamente a 21,2% e 78,8%, com a população da cidade superando a do campo (SILVA, 1982).

Em relação ao fluxo das alternativas e soluções, neste caso entendido com as estruturas institucionais disponíveis para a gestão do saneamento, o governo da ditadura:

Entre o período 1969 e 1973 instituiu o Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo, que definiu metas para o setor de saneamento, constituindo o embrião do PLANASA. Previam-se a minimização e a racionalização das aplicações da União a fundo perdido; a atuação descentralizada, por meio das esferas estaduais e municipais e do setor privado; a criação de conjuntos integrados de sistemas municipais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e tarifação adequada.

Em 1971 houve a transformação do BNH em empresa pública e em banco de segunda linha, que passou a operar somente com repasses e financiamentos; lançamento do Plano Nacional de Saneamento, estruturado pelo SFS e sustentado com recursos do FGTS, no contexto histórico do milagre econômico. Os investimentos captados pelo FISANE, em 1967, e pelo SFS, em 1968, propiciaram o início do financiamento da expansão do saneamento, por meio das companhias estaduais. A aplicação dos recursos desse plano priorizou o abastecimento de água, em detrimento as demais ações que compõem o saneamento básico. A conjuntura política desenhou o perfil do modelo de gestão: centrado na auto sustentação tarifária e no subsídio cruzado e realizado pelas companhias estaduais. Aproximadamente três quartos dos municípios brasileiros admitiram a concessão dos serviços de abastecimento de água às CEBs, ficando a definição das políticas com os governos federal e estadual, gestores oficiais dos recursos disponíveis para o setor. A participação dos Estados brasileiros no PLANASA dependia da existência de uma empresa estadual de saneamento que encampasse as concessões municipais. Os Estados deveriam desenvolver os Programas Estaduais de Abastecimento de Água – PEAGs e os Programas Estaduais de Controle da Poluição – PECONs (REZENDE e HELLER, 2008, p. 294-295).

Os municípios, os responsáveis legais pela concessão dos serviços de saneamento, ficaram enfraquecidos com a implantação do PLANASA. “A visão de auto sustentação tarifária processada apenas a partir das companhias estaduais afastou a esfera municipal do PLANASA [...]”. (REZENDE e HELLER, 2008, p.269). Costa (1998) comente não ser verdade que antes do PLANASA apenas existisse serviços sob gestão municipal, informando que os serviços sub gestão dos níveis estaduais abasteciam com água 37% da população, embora os serviços

municipais fossem hegemônicos e ainda respondessem pelo abastecimento de 54% da população.

Sobre o PLANASA, Rezende e Heller (2008, p. 271), afirmam:

O PLANASA, embora denominado plano de saneamento, formalmente era plano de água e esgotos, e concretamente priorizou o abastecimento de água em detrimento as demais ações que compõem o saneamento básico, como a coleta e disposição adequada de esgotos sanitários e resíduos sólidos domiciliares, a drenagem urbana e o controle de vetores, tão importante quanto o abastecimento de água para a melhoria da qualidade de vida. Na verdade, o PLANASA veio ao encontro da necessidade do atendimento da demanda urbana de abastecimento de água a partir de meados da década de 1960, quando houve um crescimento populacional acelerado nas cidades.

Rezende e Heller (2008) informam as metas iniciais do PLANASA:

- Dotar 80% da população urbana com abastecimento de água em 1980 e 90% em 1990;
- Atingir, até 1980, as regiões metropolitanas, as capitais e as cidades de maior porte com cobertura de redes de esgotamento sanitário e, 65% da população urbana em 1990.

Em relação ao fluxo das decisões políticas, o governo da ditadura continuou com suas estratégias para tornar o Brasil uma potência capitalista, favorecendo a industrialização e a concentração de populações e serviços nas cidades. Para as regiões mais atrasadas, como a Amazônia, a estratégia era a integração nacional em nome da segurança do país. Em 1971, houve o lançamento do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Nele constava um reforço para a política de integração, os incentivos fiscais. Além disso, foram criados o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA). A criação de um suporte de educação, saúde e assistência que viabilizasse radicar as populações era uma das diretrizes do programa (FREITAS, 2002).

Vergolino e Gomes (2002) completam esta análise: “Na década de 1970, como prosseguimento das ações que já eram realizadas desde a década anterior, o Governo Federal atuou, diretamente,

na implantação da infraestrutura necessária para facilitar e ampliar a integração do espaço amazônico com o restante do país [...]” (VERGOLINO e GOMES, 2002, p. 269).

Nesse contexto, Stella (2009) comenta que o capitalismo chegou à Amazônia trazendo profundas transformações estruturais. Como resultado, a região cresceu acima da média nacional e sua participação no PIB do país ampliou de 2,2% em 1970 para 3,2% em 1980, e sua população avançou de 3,9% para 4,9%.

A introdução dos padrões da sociedade moderna transformava as aspirações de consumo, que se desenvolviam ao lado de áreas tradicionais dos caboclos e índios. Novos municípios e distritos surgiram, a população se adensava e a falta de infraestrutura urbana, de moradia adequada e de saneamento básico marcavam essa ocupação. As prefeituras não tinham condições nem recursos para enfrentar adequadamente tais problemas, pois grande parte de seu orçamento comprometia-se com o funcionalismo, e nas condições que se desenvolveram, tinham dificuldade em arrecadar. Também formavam-se nos centros urbanos, pelo pessoal empregado pelo Estado e nos grandes projetos, uma nova classe média. (STELLA, 2009, p. 139).

Na propaganda oficial das políticas do governo militar para a Amazônia, a meta era o homem, porém “[...] assistia-se à repetição de antigos problemas sociais, como a persistência do analfabetismo, a falta de acesso à saúde e à infraestrutura mínima, como saneamento, esgoto e eletricidade” (STELLA, 2009, p. 155).

No Acre, em 1971, assumiu o terceiro governador da ditadura, o Sr. Francisco Wanderley Dantas (1971-1975), cujo governo foi amplo defensor e incentivador da política do governo federal para a região. A sua administração “[...]foi marcada por um grande projeto de transformação econômica da região acreana, que se iniciou com uma ampla divulgação, feita pelo próprio governador, nas regiões do centro-sul do país, alardeando as imensas vantagens de se produzir no Acre” (DANTAS, 2011, p. 59).

Foi nesse contexto que o governador Francisco Wanderley Dantas, em outubro de 1971, através da Lei Estadual nº 454, autorizou a constituição da Companhia de Saneamento do Estado do Acre S/A – SANACRE, cuja finalidade era realizar estudos, projetos, operações e exploração dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotos sanitários, bem como qualquer outra atividade afim (ACRE, 2015).

O parágrafo 1º do art. 10 da referida Lei autorizava o aproveitamento do pessoal técnico que prestava serviços no SAAE, bem como no seu art. 2, alínea a, todo o acervo patrimonial da antiga autarquia passou a ser utilizado como fatia para compor a subscrição do capital social da companhia.

Sobre a transição, Freitas (2016, p.4) comenta:

A mudança deixou o funcionário, e até a própria Fundação SESP, que estava trabalhando aqui com um Engenheiro residente, que era o Diretor Geral do SAAI, pegou todo mundo de surpresa. Essa decisão foi totalmente política, do nosso então governador Francisco Wanderley Dantas. Ele tinha uma visão diferente dos outros governadores que os antecedeu. Ele trouxe um secretariado todo importado, todos de fora. Então no meio deste pessoal, veio um engenheiro, da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE, do Rio de Janeiro, chamado Alair Gonçalves Pernes, então este foi o homem que comandou toda esse processo de transformação. Ele foi lá, nós visitou, fez uma visita muito rápida, ele era um cara muito rápido, não conversava muito, tomava as decisões dele. Depois o engenheiro residente da FSESP disse: quero comunicar para você que está tendo uma discussão a nível de governo para a criação da Companhia de Saneamento do Estado e, automaticamente nós vamos entregar, vamos esperar que seja oficializado. Não houve nenhuma reação. Então nós ficamos acompanhando no diário oficial, saiu os fundadores, exatamente estavam: Alair Gonçalves Pernes, Edmir Borges Gadelha e Armando Solure Júnior. Foram estes três que fizeram toda a parte de criação.

4.4.1 A Janela de Oportunidades

Em um determinado momento, esses três fluxos convergem. Para a continuidade da prestação dos serviços de saneamento foi reconhecido a necessidade de uma mudança institucional para atender os ditames da política nacional ditada pelo PLANASA. As regras principais eram que, para se beneficiar dos financiamentos, os estados brasileiros deveriam constituir as suas empresas estaduais de saneamento e os municípios delegariam aos estados a atribuição das ações de saneamento. O governador nomeado pelo governo central adotou fielmente a cartilha do PLANASA, instituindo a SANACRE.

No final de 1971, os diferentes fluxos convergiram. Uma janela de oportunidade foi aberta quando o PLANASA iniciou efetivamente a sua política que vinha sendo gestada desde 1964.

O SAAE, que fora instalado em 1969, tinha um modelo de Autarquia Estadual que fugia à política municipalista da FSESP. Por outro lado, Bier, Paulani e Messenberg (1988, p. 172) destacaram que:

A adesão ao PLANASA encontrou receptividade junto aqueles municípios que enfrentavam problemas na gestão de seus sistemas locais de água e esgoto e cujos serviços eram ineficientes. Todavia, como sublinhamos anteriormente, várias localidades haviam conseguido, à época da municipalização dos serviços e com o auxílio da FSESP, implantar e consolidar sistemas de abastecimento bastante eficientes, tanto do ponto de vista técnico como financeiro. Estas localidades estavam, pois, em situação bastante tranquila no que diz respeito a esse setor quando da criação do PLANASA e apresentaram, por isso, resistências consideráveis para a sua adesão. Em primeiro lugar, porque aderir ao Plano, significava perder a autonomia municipal nesta área; em segundo, porque a adesão não implicava garantias quanto à aplicação de recursos para investimentos; e, finalmente, as tarifas de alguns desses serviços locais, eram inferiores àquelas cobradas pela empresa estatal, e aderir ao plano significava ter que elevá-las.

A pergunta então é: Porque em Rio Branco, com o sistema funcionando perfeitamente no modelo FSESP, o governo optou pela adesão a regras do PLANASA? Em primeiro lugar, apesar dos avanços realizados pelo SAAE, via FSESP, ainda era notória a deficiência da prestação dos serviços na cidade, em um período de rápido crescimento populacional ocasionado pela expulsão de trabalhadores da floresta, via operação Amazônia sob a égide do governo militar, como demonstrado pelo fluxo dos problemas.

O fluxo de alternativas e soluções estabeleceu que existia um modelo pronto, preconizado pelo governo militar e condicionando os financiamentos para a expansão do setor a sua adesão pelos Estados no âmbito do PLANASA. Por outro lado, embora o SAAE estadual estivesse funcionando adequadamente, seu modelo inédito dentro do modelo descentralizado (municipalista), defendido pela FSESP, pode, contraditoriamente, ter facilitado a transição para a Companhia Estadual por já contar com a adesão de todos os municípios em sua estrutura. “[...] nós demos a continuidade. Na lei de criação teve um artigo em que os funcionários não iriam ter prejuízos, iriam permanecer como funcionário já da companhia. Como já existia uma estrutura, então a companhia passou a trabalhar em cima daquela estrutura [...]” (FREITAS, 2016, p. 4).

Finalmente, as condições políticas do atrelamento dos governos estadual e municipal ao federal, estabelecidos pela ditadura, sob a égide do AI 3. “[...] Em termos financeiros a criação de uma sociedade anônima, com uma dotação orçamentária e o dinheiro para formação de capital contribuiu e, também, veio financiamento de fora no início a fundo perdido” (FREITAS, 2016, p.4).

Portanto, embora a teoria de Kingdon (2003) preconize que os três fluxos evoluem de forma independente, mas não constantemente ou linearmente, entende-se que, no caso específico de Rio Branco o fluxo das soluções e alternativas caminha junto com o fluxo da dinâmica política, dada a existência de uma estrutura, uma autarquia estadual, que já estava praticamente adequada para que os serviços funcionassem de acordo com a nova ordem federal, ou seja, através de uma companhia estadual.

A convergência dos fluxos deu-se mais uma vez pelos empreendedores políticos localizados dentro da burocracia estatal, no partido político que dava suporte à ditadura e envolveu agentes políticos nomeados, tanto em nível local como nacional. Portanto, em 1971, em Rio Branco, o saneamento foi reconhecido como um problema, uma solução, através do PLANASA e da estrutura então vigente administrada pela FSESP (autarquia estadual) e o clima político da ditadura proporcionou a entrada do saneamento na agenda dos governos.

Conforme Freitas (2014), foram inúmeros os legados do SAAE em Rio Branco, além de ser uma estrutura enxuta, dentro dos padrões da FSESP, houve a instalação de novos pontos de captação de água, construção de dois novos reservatórios e adutoras, a substituição das tubulações de aço galvanizado existentes para as de PVC e a ampliação do sistema de distribuição para outros pontos da cidade.

O quadro 4.2 contempla um resumo da configuração dos três fluxos que ensejaram a abertura das janelas de oportunidades que levaram o saneamento à agenda dos governos em 1971

Quadro 4.2 – O saneamento na agenda dos Governos: formulação da política em Rio Branco na mudança institucional de 1971, conforme o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon

FLUXOS	EVENTOS
O fluxo de definição dos problemas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ausência de sistema de tratamento de água; ➤ Baixa cobertura de domicílios ligados à rede de distribuição de água; ➤ Aumento do ritmo de crescimento populacional urbana.
O fluxo da soluções e alternativas propostas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Início do PLANASA – exigência das CESBs ➤ A existência dos serviços de saneamento já inseridos em uma estrutura estadual
O fluxo da dinâmica política	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Avanço do projeto da Brasil potência da ditadura militar; ➤ Governadores e Prefeitos aliados e nomeados pelo Governo Federal; ➤ Política de Integração da Amazônia: A criação do PIN e do PROTERRA.
A abertura da janela de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O Fluxo da dinâmica política comandando o processo; ➤ O fluxo das soluções e alternativas facilitando e permeando o fluxo da dinâmica política; ➤ Convergência dos fluxos pelos empreendedores da política nacional e local no período da ditadura militar; ➤ Criação da Companhia de Saneamento do Estado do Acre (SANACRE), com a adesão de Rio Branco e de todos os municípios do Estado do Acre. ➤ Em 1969, transferência da Gestão dos serviços de uma instituição e administração direta estadual para uma autarquia estadual (SAAE). Delegação da gestão, de forma inédita, à FSESP e apoio financeiro da SUDAM. ➤ Em 1971, transferência da gestão dos serviços para a Companhia de Saneamento do Estado do Acre (SANACRE), com a adesão de Rio Branco e de todos os municípios do Estado do Acre.

5 A MUDANÇA INSTITUCIONAL DE 1997: O MODELO DE AUTARQUIA MUNICIPAL

5.1 Introdução

Em 1997, quando a política nacional de saneamento apresentava uma desestruturação com o esgotamento do modelo do PLANASA, combinado com o avanço do incentivo da atuação da iniciativa privada no setor, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Rio Branco passaram pela sua terceira mudança institucional, com a criação, através da Lei Municipal nº 1.242, de 07 de janeiro de 1997, do SAERB – Serviço de Água e Esgoto de Rio Branco. Este órgão foi criado com personalidade jurídica de Direito Público, de natureza autárquica, com autonomia financeira e administrativa, com patrimônio e receitas próprias para executar as atividades de estudos, projetos, construções e explorações dos serviços públicos de saneamento básico no Município de Rio Branco (RIO BRANCO, 1997a).

A fim de analisar a mudança da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Rio Branco, em 1997, descrever-se-á, com a utilização do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon: 1) quais problemas chamaram a atenção dos formuladores de políticas que transformaram a situação do saneamento num problema governamental; 2) como foram geradas as soluções e alternativas para solucionar os problemas detectados; 3) como se deu a negociação política para o consenso ou a adesão à mudança e, 4) em que circunstância esses três fluxos (problemas, soluções e alternativas e dinâmica política) foram reunidos para ensejar a mudança institucional nos serviços da cidade.

5.2 O Fluxo do Problema

No início dos anos 1990, o município de Rio Branco contava com aproximadamente 85% de sua população residindo na área urbana. Conforme pode ser observado nos indicadores que estão na tabela 5.1, apenas 55% dos domicílios urbanos contavam com canalização interna de água, sendo esta, em 86% destes domicílios, proveniente de rede geral e, em 14%, de poço ou nascente. Em termos de esgotamento sanitário, apenas 7,7% dos domicílios urbanos contavam com atendimento por rede coletora de esgotos. Em sua maioria, os domicílios urbanos apresentavam como principal forma de escoamento de esgotos as fossas rudimentares e as valas negras, presentes em cerca de 44% destes. Entretanto, ficou comprovado nos outros censos demográficos mais recentes, que tal informação tem um grau de precisão questionável, dado que nem o recenseador e nem o informante sabem precisamente qual é o tipo de fossa. De qualquer forma, somado ao percentual representado pelas fossas rudimentares (33%, que agrega

tipos de fossas precárias), o escoadouro de esgotos do tipo “fossa” era encontrado em 74% dos domicílios urbanos, destacando a quase completa ausência da atuação do poder público no enfrentamento dessa demanda coletiva.

Tabela 5.1 – Situação do abastecimento de água e esgotamento sanitário em Rio Branco, em 1991

INDICADORES	TOTAL	URBANO	RURAL
População total	195.825	167.350	28.475
Taxa de urbanização	-	-	85,5
Número de domicílios	45.049	39.019	6.030
Domicílios com canalização interna	48,7%	55,5%	4,9%
Com canalização interna - com rede geral	84,7%	85,7%	0,4%
Com canalização interna - com poço ou nascente	14,9%	13,9%	4,3%
Com canalização interna - com outra forma	0,4%	0,4%	0,2%
Domicílios sem canalização interna	51,3%	44,5%	95,1%
Sem canalização interna - com rede geral	48,4%	63,7%	2,0%
Sem canalização interna - com poço ou nascente	42,4%	28,1%	85,8%
Sem canalização interna - com outra forma	9,2%	8,2%	0,1%
Domicílios com rede geral de esgotamento sanitário	6,7%	7,7%	0,0%
Domicílios com fossa séptica	31,9%	36,2%	3,8%
Domicílios com fossa rudimentar	37,9%	38,1%	36,6%
Domicílios com vala negra	5,6%	6,4%	0,9%
Domicílios com outro tipo de escoadouro	1,9%	2,1%	0,7%
Domicílios que não sabe o tipo de escoadouro	0,5%	0,5%	0,1%
Não tem instalação sanitária	15,5%	9,0%	57,8%

FONTE: IBGE - Censo Demográfico de 1991.

No cenário da política nacional de saneamento, em 1986, após tentativas de redefinição de metas do PLANASA pelo Governo Sarney, inaugurou-se uma prolongada crise institucional no setor. O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi extinto e incorporado pela Caixa Econômica Federal (CEF), seguido por várias mudanças institucionais que culminaram com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social (BEM), sendo as suas funções incorporadas pelo Ministério do Interior, em 1989 (REZENDE; HELLER, 2008).

Este contexto institucional marca o início de uma crise e decadência do PLANASA. Com a falta de financiamento, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) que já vinham apresentando problemas tarifários e baixo desempenho econômico-financeiro, tiveram seus problemas aumentados (REZENDE; HELLER, 2008). A SANACRE não fugiu à regra. Foram várias as dificuldades de cunho financeiro e administrativo que levaram à sua paulatina falência, gerando uma grave crise na prestação dos serviços de saneamento básico em todo o Acre.

Relatos indicam que, na verdade, a crise profunda na SANACRE eclodiu a partir de 1991, quando estava à frente do executivo estadual o Governador Edmundo Pinto (1991-1992), do Partido Social Democrático – PSD, que sucedera os quatro governos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, no poder desde 1983: Nabor Júnior (1983-1986), Iolanda Fleming (1986-1987), Flaviano Melo (1987-1989) e Édson Cadaxo (1989-1991).

Mesmo com a extinção do BNH e a suspensão de novos contratos de financiamento para o saneamento devido à queda de arrecadação do FGTS que, conforme Rezende; Heller (2008), ocorreram em 1986, a SANACRE não apresentava problemas na sua condução.

A crise da SANACRE deu-se em função mesmo de gestão administrativa, com a saída do governo do PMDB, com a entrada na época do governo Edmundo. Quando ele entrou, a primeira medida foi rescindir os contratos que estavam em andamento. Isso foi uma grande perda para a área operacional, porque existiam recursos alocados (...) estavam na Caixa, para implantar um projeto na área operacional[...]. Foi rescindido também um contrato de obras em que a Ecobrás era a contratada [...] (TE4, 2014).

Merece registro um fato importante, que ocorreu no Acre, que antecedeu a derrocada da SANACRE. Em plena crise do PLANASA, em 1988, devido às fortes chuvas que ocorreram na região, o Rio Acre, que banha a cidade de Rio Branco, sofreu uma grande enchente. O nível do rio alcançou, conforme Tavares (2013), uma cota de 17,12 metros, atingindo cerca de 18.000 pessoas e desabrigando 3.600 famílias. Este nível, conforme estimativas da Defesa Civil (2016), foi um dos maiores já atingidos, superado somente pelas enchentes de 1997 (17,66 m), 2012 (17,64 m) e 2015 (18,40). Dada essa situação e com a decretação de estado de calamidade pública pelo estado, o Governo Federal abriu uma exceção, permitindo que a Caixa Econômica Federal financiasse recursos de investimentos para habitação e saneamento exclusivamente para os Estados do Acre e do Rio de Janeiro, que também tinha passado por problemas de enchentes.

[...] tivemos [...] o dinheiro. O financiamento era da Caixa Econômica [...]. O Sarney já estava dando uma brecha nessa história de financiamento da Caixa para os estados, para as Companhias e tal, mas com a alagação do Acre ele abriu uma exceção. [...]. Só o Acre e o Rio

de Janeiro estavam liberados para pegar empréstimos para saneamento e para habitação. [...] [no Acre se conseguiu] muito dinheiro para [...] dar uma boa melhorada no sistema de água de Rio Branco e fazer esgoto também. Fizemos os castelos d'água, dobramos as estações de tratamento, começamos a trabalhar na perda de água nas redes e a Companhia, que, nesse período viveu, vamos dizer, um boom [...] (PO1, 2014).

Mesmo políticos de oposição destacam este momento de investimentos em saneamento na cidade.

Quando houve a alagação de 1988, o Flaviano se beneficiou muito, teve uma alagação aqui e uma outra em Petrópolis, com isso o Flaviano foi no governo Sarney e pediu muito dinheiro, veio dinheiro bastante, extraprogramação, para que? Para habitação, para saneamento básico [...] (PO3, 2015).

Relatos de técnicos destacam este momento especial para os investimentos na cidade em níveis jamais vistos, desde a implantação dos serviços em 1957.

Os investimentos mais altos vieram a acontecer no governo do Flaviano Melo [...] tanto na água como no esgoto sanitário. No esgotamento sanitário, o percentual era muito baixo [...]. No [Governo] Flaviano teve um estado de calamidade aqui. Foi baixado um Decreto e tinha linha de financiamento e o governo, realmente, foi buscar esses recursos (TE2, 2014).

Vários relatos demonstram os benefícios que resultaram destes investimentos em água e esgotamento sanitário na cidade a partir destes financiamentos. TE3 (2014) destacou que, dado o volume de obras, a SANACRE, saiu do ranking da penúltima Companhia e se tornou a décima-segunda Empresa de Saneamento do Brasil, devido aos financiamentos. Foram efetuados os programas de controles de desenvolvimento operacional sendo executado de oito a dez projetos. Tendo a Companhia se tornado referência nacional nos aspectos de micromedição, flouretação, hidrometração, geração de receita e controle das perdas.

TE5 (2014) confirma que, entre 82 e 89, algumas áreas da empresa serviram como modelo dentro do PLANASA. Citando como exemplo, a parte que fazia o controle de perdas de água e a que fazia o atendimento de campo, do usuário. Destacou também o cuidado que se tinha de manter o quadro de pessoal restrito e a implantação de uma estrutura tarifária com apoio do BNH, sendo o sistema de emissão e recebimento de contas todo informatizado, através da Companhia de Processamento de Dados do Acre – ACREDATA. Finaliza dizendo que as coisas estavam começando a se estruturar com a empresa sendo conduzida sem grandes interferências políticas e assim a empresa cresceu, se estruturou, obtendo receita, analisando seus coeficientes e mantendo o quadro enxuto.

Porém, esse período de grandes investimentos não foi devidamente aproveitado pela empresa para melhorar a sua gestão, principalmente nos aspectos administrativos e financeiros. O dinheiro “fácil” trouxe a ilusão de que o período jamais acabaria.

A SANACRE em si, até 1986, nunca bateu um pires nas portas do governo para pagar a folha de pagamento. Após 1986 houve um desmando muito grande na SANACRE onde o governo do estado foi obrigado a subsidiar a SANACRE até na parte de custeio, folha de pagamento, etc. O que nós vimos ali foi um fracasso de administração. [...] não souberam conduzir. Porque uma empresa que fatura, ela tem que arrecadar [...]. Nos financiamentos do BNH e nos financiamentos da CEF, eles repassavam uma taxa de administração sobre o valor financiado, essa taxa de administração era para ser investida na empresa, essa taxa de administração não foi vista na empresa, ela tomou outro fim [...] era para a área de custeio. Os administradores esqueceram de administrar o que vendiam, eles vendiam água, se vendiam água, tinham que receber o que vendiam. Então eles se esqueceram porque tinha aqueles recursos para isso. Quando chegou no ponto, que acabou os financiamentos, aí a empresa foi à falência (TE1, 2014).

De fato, nos registros da entrevista com o político PO1 (2014), pode-se perceber a existência da taxa de administração que mantinha a Companhia. Destacou que todo empréstimo para obra tinha uma taxa de administração que ia para a Companhia. E aí mantinha a Companhia e que quando o governo federal cortou os financiamentos, as Companhias foram se deteriorando.

Portanto, a empresa ficou totalmente dependente, para gerir as suas operações, da taxa de administração que estava embutida nos empréstimos. Quando cessaram os financiamentos, a empresa não tinha como bancar as suas operações. Importantes decisões de caráter administrativo deixaram de ser tomadas, como a revisão da política tarifária, a atualização do cadastro comercial, a negociação salarial com os trabalhadores dentro de condições compatíveis com a real situação financeira da empresa, somente para citar alguns exemplos de medidas que poderiam ter sido tomadas no período do *boom*. Com o fim dos financiamentos, a empresa começa a viver uma crise sem precedentes que a levaria à completa falência. TE7 (2014) destacou que o cadastro de consumidores estava totalmente desatualizado; a política tarifária precisava passar por uma revisão, estava defasada; não existia um plano diretor de água nem de esgoto; não tinha um cadastro técnico da rede de água e esgoto implantado no município; não tinha hidrometração e não tinha medição de água então a empresa começou a entrar em um período de dificuldades.

O fato é que a partir de 1991, com a mudança de governo, afloraram os problemas acumulados pela SANACRE. O prenúncio deste momento de crise foi o assassinato do governador Edmundo Pinto (1991-1992), em São Paulo, no dia 17/05/1992, às vésperas de depor na CPI da Câmara que investigava o caso da malversação de verbas destinadas a duas obras de saneamento da cidade, ambas com recursos do FGTS. A primeira, constituída pela urbanização de um igarapé de quase 6 km que atravessa a cidade de Rio Branco, denominado Canal da Maternidade. Ao longo do Canal foram instalados equipamentos de serviço e lazer, além da exploração do potencial paisagístico e das características geográficas no curso do igarapé. A segunda obra é representada pela construção de uma nova Estação de Tratamento de Água, a chamada ETA 2 (FOLHA DE SÃO PAULO, 1992).

Com a morte do governador Edmundo Pinto, assumiu o vice Romildo Magalhães (1992-1995), pertencente ao mesmo partido, o PSD.

[...] deu-se aquela fatalidade, que houve a morte do governador, [...] e entrou o Romildo. Com isso, esses contratos foram todos suspensos, então o recurso retornou, uma parte do recurso que existia, que já tinha sido iniciado, que era uma parte do recurso para o Parque da Maternidade e da ETA 2. Este recurso ficou sub júdice, que veio até, lá na frente, com o governo do Jorge Viana. Ele deu sequência, foi executado (TE4, 2014).

Portanto, foi nos governos Edmundo Pinto e Romildo Magalhães (1991/1995) que teve início o desmonte da SANACRE. As falas a seguir são reveladoras do quadro que se instalou:

Os gestores que lá estiveram, por uma questão política, [...] colocaram mil e cem funcionários. Estourou toda a capacidade de pagamento da folha dos funcionários. [...] o salário atrasou, apelaram para o governo do estado, o governo não tinha a responsabilidade para pagar e aconteceu toda aquela crise financeira. A maior crise financeira foi justamente por falta de responsabilidade de gestão, totalmente de gestão (TE1, 2014).

Inchou-se o quadro da empresa[...] a situação ficou insustentável. Sem recursos internos para fazer investimentos e a empresa não conseguia arrecadar o suficiente para fazer frente às despesas, então a empresa passou a ter problema de déficit. Isso é que eu reputo, o que inviabilizou a SANACRE foi isso aí [...] a situação estava insustentável (TE4, 2014).

[...] mas aqui no Acre, em Rio Branco, houve um fator a mais do que a crise do estado e a crise geral. Foi uma interferência política durante o final do Governo Cadaxo para o governo Edmundo/Romildo, em que o quadro de pessoal da empresa, com cerca de 345 funcionários, subiu para 1.700. Isso demandou mais instalações, isso demandou mais salários, enquanto que todos os ganhos que tinham sido conseguidos na época, no lugar desse imenso quadro de pessoal cooperar com uma organização institucional, cooperou ao contrário, com uma desorganização institucional (TE5, 2014).

O país vivia um período de grande instabilidade econômica onde os reajustes salariais eram constantes devidos as altas taxas inflacionárias. Conforme TE1 (2014), na época existia uma política salarial, era o chamado gatilho salarial, que disparava a cada seis meses. A SANACRE pagava esse gatilho, normalmente, sem problema nenhum. Segundo TE5 (2014), ocorreu que não se conseguiu dar os reajustes previstos ainda no governo Cadaxo, que desembocou numa ação trabalhista chamada de 71%. Essa ação corroeu totalmente o equilíbrio da empresa, chegando ao ponto de que, no final do governo Romildo, todas as contas estavam bloqueadas, todo dinheiro que entrava da arrecadação era bloqueado pela justiça do trabalho. Em resumo, o

inchaço no quadro de pessoal, a perda de capacidade operacional e as ações trabalhistas, chegou-se ao auge de dever à previdência.

De fato, o Jornal Página 20, de setembro de 1996, noticiava a penhora de bens da Companhia para fazer pagamento de dívidas de contribuições previdenciárias:

A SANACRE poderá ter todos os seus bens penhorados pelo INSS nos próximos dias, e a penhora se deve às dívidas e contribuições previdenciárias que não foram recolhidas pela empresa. O montante da dívida, segundo o procurador Celson Caitete, chega a quase R\$ 20 milhões, derivados de anos de inadimplência da empresa junto ao órgão. [...] Entre os bens que poderão ser penhorados, a maioria serão imóveis da empresa no interior, como prédios de escritórios e torres de captação. Viaturas também serão penhoradas e levadas a leilão. "Estes bens não cobrem o montante da dívida", afirmou (JORNAL PÁGINA 20, 26/09/1996).

Dívidas de diversas naturezas passaram a fazer parte do cenário financeiro da empresa, situação que inviabilizou, por completo, um possível financiamento externo para o seu saneamento financeiro, devido à necessidade de apresentação de certidões negativas de débitos junto à fazenda federal, ao INSS e ao FGTS. "A inadimplência da SANACRE junto aos órgãos tipo o INSS, imposto de Renda e FGTS. Houve essa inadimplência, não tinha como captar investimentos porque os órgãos solicitam as certidões negativas (TE2, 2014).

A visão dos sindicalistas também é muito crítica em relação ao inchaço na folha de pagamento da empresa e suas consequências:

Então, na SANACRE [...] tinham dias, [...] que a gente chegava e entrava na sala e tinha quatro caras diferentes, que era cabide de emprego mesmo, você saía de manhã deixava a sua mesa de um jeito, quando chegava no outro dia ela estava completamente mudada. Por conta de ingerência política (SD2, 2014).

O pior gestor foi o [...], ele chegou a, num espaço de três anos, a botar 400 pessoas na SANACRE. Chegava lá uma camionete, o [...] chegava

lá na época, botava 25, outro chegava trazia mais 10, o [...] chegava trazia mais 20 [...] (SD3, 2014).

Muitas vezes, chegavam [A justiça Federal] a bloquear até o recurso da nossa folha de pagamento. A Assessoria Jurídica da SANACRE [precisou] se posicionar diante do Juiz dizendo que aquele era um recurso para pagar o trabalhador, para pagar a folha de pagamento dos trabalhadores (SD2, 2014).

A inobservância das normas contratuais trabalhistas gerou situações vexatórias e deprimentes para os trabalhadores da empresa. “Nós chegamos a um ponto de ficar seis meses sem pagamento de funcionários [...] houve suicídios, [...] os funcionários ficavam nos semáforos pedindo contribuição da população, moedas, quilos de alimentos (TE5, 2014).

TE3 (2014), cita o movimento sindical, como uma das causas da crise na Companhia:

Questões políticas com os sucessores inviabilizaram a SANACRE. Movimentos sindicais e o passivo trabalhista, foi muito elevado, tornando a empresa insustentável. [...] Deixando a empresa sem condições de bancar seus encargos sociais, aliado que, todo recurso que baixava no caixa da empresa a justiça trabalhista retinha. Portanto, nós ficamos numa situação insustentável.

Os sindicalistas destacaram em suas entrevistas que naquele momento, se utilizava muito essas empresas para fins políticos partidários, nomeando pessoas sem nenhum preparo para gerenciar o sistema. Destacaram também que esses gestores não tinham o compromisso de cobrar pelo consumo da água e negociar o passivo trabalhista com os trabalhadores.

[...] os trabalhadores são culpados porquê? Tem um monte de passivos trabalhistas, naquele momento o sindicato dos urbanitários, que é o que representa as categorias, tentou negociar, tentou alertar, fazia denúncia, corria para tudo que era canto, mas infelizmente, não tinham respaldo. A sociedade, preocupada com outras coisas, ela também não levava essa discussão [...]. Resultado, o sindicato foi para a justiça, para a justiça buscar o direito do trabalhador, porque nós precisamos também garantir o direito dos trabalhadores, os passivos foram surgindo, em

decorrência da empresa não estar pagando, então, por falha de uma administração, falta de planejamento, em governo que não pensassem lá na frente [...] (SD1, 2014).

De fato, em reportagem do Jornal Página 20, o Sindicato dos Urbanitários denunciava a grave situação na prestação dos serviços:

O Sindicato dos Urbanitários denunciou ontem que a falta de água ocorrida o final de semana passada foi ocasionada pela falta de produto químico (sulfato de alumínio) para que o tratamento pudesse ser efetuado. A declaração do Diretor da SANACRE, Peré Vasconcelos, de que a falta d'água teria sido por causa de equipamento não é verdadeira (JORNAL PÁGINA 20, 20/09/1996).

A repercussão do embate com os trabalhadores foi destaque em várias reportagens da mídia local:

Os funcionários da SANACRE estão reivindicando, na justiça, o pagamento de um aumento salarial de 29,55%, firmado em acordo coletivo de maio do ano passado e suspenso em setembro. A direção da empresa tem até hoje para tentar um acordo amigável, retomando o pagamento este mês e pagando os atrasados a partir de fevereiro. O presidente da Companhia diz não dispor de recursos para pagar o aumento. Já o Sindicato dos Urbanitários diz que os servidores não irão abrir mão de seus direitos [...] (JORNAL A GAZETA, 14/12/1995).

Ao chegar ao seu local de trabalho para exercer suas atividades na manhã de ontem, 381 servidores da SANACRE tiveram uma grande surpresa: haviam sido demitidos a mando do governador do estado e estavam impedidos pela diretoria de subir no prédio da empresa. Revoltados, muitos perderam a paciência e invadiram a sala do presidente [...] e promoveram um grande quebra-quebra. Durante o tumulto, os demitidos quebraram todos os móveis do gabinete do presidente da empresa [...]. Apavorados com a revolta dos trabalhadores, assessores do Presidente telefonaram para a Polícia Militar pedindo socorro, pois os demitidos prometiam acabar com tudo

que existia no local e depois incendiar o prédio [...] (JORNAL A GAZETA, 12/03/1996).

[...] referente a SANACRE [...] ano de 1992 [...] as irregularidades encontradas pelo Tribunal de Contas e de acordo com o relator da matéria [...] a auditoria será instalada imediatamente para apurar as irregularidades técnicas-administrativa, que vão desde a contratação irregular de 62 pessoas naquele período, fato que pode ser considerado notícia velha por algumas pessoas, já que a SANACRE é notoriamente conhecida como um grande cabide de emprego com fins eleitoreiros. Mas a irregularidade de maior importância refere-se as distorções contábeis (os valores declarados pela empresa não correspondiam aos saldos bancários da empresa) o que caracteriza desvio de recursos públicos [...] (JORNAL PÁGINA 20, 16/10/1996).

A SANACRE é a campeã de processos no Tribunal Regional do Trabalho (TRT). Só nos últimos seis meses foram mais de 300 processos trabalhistas que funcionários e ex-funcionários da empresa deram entrada no TRF contra a Companhia d'água, ocupando maior parte do tempo dos funcionários do tribunal [...] (JORNAL PÁGINA 20, 25/09/1996).

Em função de todo esse descaso administrativo e financeiro, a situação da Companhia foi minando a área operacional, atingindo o suporte necessário para a prestação dos serviços de saneamento, principalmente o abastecimento de água. Não tinha recursos para gerir o dia a dia, para manutenção, e todo recurso que era arrecadado era para pagar direitos trabalhistas. Pela inadimplência, não tinha mais como buscar recursos nas fontes tradicionais. Por sua vez, o Governo do Estado, com outros problemas da época, também não dispunha de recursos para subsidiar a Companhia e sem uma alternativa de sair daquela situação. Com a falta d'água não tinha como faturar. Você faturava, mas ninguém pagava porque faltava água. Havia uma receita falsa. Os usuários não iam pagar uma água que não tinham recebido. Então todos os recursos que caíam nas contas da empresa eram bloqueados para pagamento de dívida (TE2, TE3, TE4, TE5, 2014).

Aliada à crise da SANACRE no período, outras instituições de suporte à atuação da empresa também passavam por um processo de desmonte, fruto da política neoliberal empreendida pelo governo central à época: “O Banco do Estado do Acre (BANACRE), que era o agente arrecadador, faliu. Então já não se recebia contas. A ACREDATA também ia parar totalmente, que era ela que imprimia todas as contas” (TE5, 2014).

Para complicar mais a situação, o próprio governo estadual que “sempre pagou a Sanacre direitinho até 1986/1987 [...], todo o mês, era um usuário normal, sem inadimplência” (TE1, 2014), depois:

Não pagava a água, só passava a nossa folha líquida, a prefeitura também não pagava, ou seja, os órgãos públicos, ninguém pagava, então, não tínhamos mais como fazer a manutenção do nosso parque operacional e foi sucateando tudo que, chegou uma hora que não tinha mais condições (TE3, 2014).

Por outro lado, um relato justifica o não pagamento dos serviços por parte do estado, também em função de desmandos administrativos gerados a partir de lançamentos de valores exorbitantes e indevidos nas contas de consumo de água do governo. Conforme TE1 (2014), numa situação normal o governo pagava a taxa oficial. Segundo ele, no início da crise, superestimaram os valores da taxa do governo e o governo passou a não pagar. Eles cobraram o que o governo não devia, então o governo não pagava.

Sem saída, a SANACRE tentou outras formas de arrecadação, conforme pode ser evidenciado pela reportagem do Jornal A Gazeta:

A água da SANACRE, que falta nas torneiras dos usuários, vem sendo comercializada no câmbio negro, por firmas particulares. Cada mil litros do produto, que a SANACRE vende por apenas R\$ 1,45, chega a custar R\$ 30,00, em média, no mercado paralelo. [...] após receber a denúncia, A GAZETA, foi verificar e constatou que, de fato, vários caminhões pegam água do reservatório da Sanacre, localizado no Horto Florestal. [...] saem diariamente em torno de 100 mil litros de água, todos por meio de firmas particulares (JORNAL A GAZETA, 01/04/1995).

Todo o parque operacional da Companhia passou a ficar sucateado com a falta de recursos para manutenção dos serviços e para novos investimentos.

O parque operacional estava sucateado, não tinha recursos para dar manutenção no sistema, os equipamentos sofriam constantes avarias, a manutenção era só corretiva, não existia manutenção preventiva, a população ficava sem água por semanas porque não tinha peças de reposição no estado, tinha que buscar fora (TE5, TE7, 2014).

Nós tínhamos apenas uma estação de tratamento que estava funcionando em situação muito ruim. Era preciso construir a outra que estava sob júdice há muito tempo e era necessário porque a nossa distribuição era feita em dias alternados, tinha locais que passavam oito dias sem água (TE4, 2014).

A situação do sistema operacional de Rio Branco, em 1996, era de crise total, chegava a ficar 15 dias sem água. [...]. Toda a frota operacional que atendia, retirava vazamento [...] toda essa frota tinha sido alienada, tinha se perdido. O quadro de pessoal tinha sido totalmente degradado, os técnicos tinham feito concurso para outras áreas, tinham saído da Companhia, tinha se desorganizado, nem sequer suas salas de trabalho estavam mais organizadas [...]. Por não ter dinheiro, não havia esses materiais, por não ter esses materiais, esses vazamentos ficavam abertos, levando a uma perda de água bastante significativa, superior a 70% do que era produzido no sistema, ocasionando um quadro de falta da água. A população, por sua vez privada da água, ela agredia as tubulações com bombas, cavando buracos, enterrando caixas, fazendo de tudo para obter o que elas chamavam de precioso líquido. O que levava uma degradação acelerada do sistema (TE5, 2014).

[...] nós tínhamos uma bomba flutuante dentro do Rio Acre, e só uma bomba puxando a água do Rio Acre, quer dizer estava totalmente estrangulado. A ETA estava ineficiente para os 420 litros por segundo, [...] não tinha flúor, já estava sem os produtos que faziam a filtração, [...] a subestação com problema de rede elétrica, você retirava a bomba

por meio de guincho, existia toda uma dificuldade de se trazer a bomba para consertar, não tinha peça de reposição, tudo muito obsoleto, peças que você não tinha mais no mercado, tinha que fabricar, quer dizer, o caos total. Desperdício, o pessoal “sangrando” as adutoras, manobras feitas de uma forma que não atendia a população porque não tinha água suficiente. Então o pessoal passou a nem reclamar mais porque não adiantava reclamar, a situação estava tão grave que a população não reclamada mais porque não tinha o que reclamar (TE6, 2014).

Portanto, a crise estava instalada na SANACRE, que tinha a imagem arranhada e passou a ser alvo de protestos: “As pessoas reclamavam muito mesmo, a gente era abordado na rua. Tinha movimento constante na frente da empresa, o pessoal batendo lata, pessoal reivindicando água que faltava, não tinha investimento, não tinha água para a população.” (TE2, 2014).

Jornais da época também noticiaram o caos:

A direção da SANACRE vive o drama de não saber qual é o seu maior problema: falta de dinheiro para colocar em dia os salários atrasados de seus cerca de 400 funcionários ou não ter como resolver as falhas no abastecimento de água à população [...] (JORNAL PÁGINA 20, 08/09/1996).

De dois em dois dias, a partir das três da madrugada, os moradores do Conjunto Xavier Maia começam suas romarias na busca de conseguir um pouco de água para suas necessidades higiênicas e domésticas. Este dilema já se estende por mais de dois anos e as autoridades nada fazem, a não ser o preenchimento dos talões que os usuários devem pagar mensalmente [...]. Atualmente a SANACRE mostra-se impotente e o governo do estado não quer investir em novos equipamentos que possam resolver de uma vez por todo este caos que atormenta os moradores de muitos bairros da cidade. [...] (JORNAL PÁGINA 20, 28/07/1996).

Em diversos pontos da capital, a falta de água tem mudado a rotina das pessoas. No Alto Alegre, as filas em frente a única torneira pública são formadas no início da madrugada. Os pais de família não vão ao

trabalho e as crianças não vão à escola. [...] as famílias de melhor poder aquisitivo estão recorrendo as firmas particulares, mas a reclamação é grande contra a exploração [...] enquanto formam-se filas nas portas de empresas de água mineral para adquirir o produto. [...] famílias fazem verdadeiras peregrinações em casas onde se tem conhecimento da existência de poço. [...] uns poucos tentam sugar a água fictícia da rede através de bombas, sob o protesto de vizinhos que acreditam ser àquela atitude responsável pela falta do produto em suas casas. [...] Lata de água na cabeça, balde na mão, são ocorrências corriqueiras nos últimos dias (JORNAL A GAZETA, 26/05/1995).

[...] O abastecimento de água deixou de atender cerca de 23% dos usuários do sistema. O colapso de água afeta escolas, postos de saúde, restaurantes e conjuntos habitacionais. [...] O colapso no fornecimento de água não é recente em Rio Branco. Nos últimos meses passou a fazer parte do cotidiano da população que começa a criar alternativas para amenizar a situação. [...] Para a empresa responsável pelo fornecimento do produto, o abastecimento somente se normalizará com a construção da nova Estação de Tratamento, obra cancelada por irregularidades, entre elas, a de superfaturamento (JORNAL A GAZETA, 31/07/1996).

Desde a semana passada quase toda a Rio Branco está sem água tratada da SANACRE, devido a defeitos em duas bombas de captação da Estação de Tratamento da Sobral. [...] a situação é crítica e a solução foi partir para o racionamento, priorizando o fornecimento para hospitais e escolas. Quando a produção de água é normal as cinco bombas do sistema permitem até 550 litros por segundo. Com a falha nas bombas, reduziu-se para 200 litros por segundo (JORNAL O RIO BRANCO, 21/02/1995).

A crise levou o governo estadual, em 19 de dezembro de 1996, a decretar estado de calamidade pública nos serviços em todo o estado. No referido decreto, o governo elencou cinco razões para a medida: 1) a grave situação de abastecimento de água, com deficiência nos serviços de captação, tratamento e distribuição; 2) a vulnerabilidade na estação de tratamento de água do município de Rio Branco, que apresentava risco iminente máximo pela avaliação de técnicos

da Coordenadoria Estadual da Defesa Civil; 3) que o sistema era ineficiente e, por vezes, inconsistente, trazendo danos às populações mais carentes; 4) o alto nível de mortalidade infantil nos municípios do estado e, 5) que urgia a tomada de medidas saneadoras, a fim de evitar um colapso total no saneamento básico (ACRE, 1996).

Após 13 dias da publicação do Decreto Estadual, no dia 02/01/1997, o Prefeito da cidade de Rio Branco, um dia após a sua posse, também decretou estado de calamidade pública na cidade, elencando como justificativa as seguintes razões: 1) a grave situação de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município; 2) o risco iminente máximo, atestado pela Coordenadoria Estadual da Defesa Civil na área de captação da ETA – Sobral, responsável pelo tratamento de água consumida pela população e; 3) o alto índice de mortalidade infantil que já atestava a precariedade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (RIO BRANCO, 1997b).

5.3 O Fluxo das Soluções e Alternativas

A crise do PLANASA, vai marcar o início de mudanças substanciais no cenário da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitários no Brasil.

O esgotamento do Planasa se deu em meados da década de 1980, após a extinção do BNH em 1986, principal fonte de financiamento do setor. A revogação do decreto 82.587/78, em 1991, pelo então Presidente Fernando Collor de Mello, enterrou a única regulação existente para as Companhias estaduais em nível federal no âmbito desse plano, o que acabou por selar o fim do mesmo. Dois fatores concorreram de forma especial para a crise que culminou no esgotamento do Planasa: a recessão econômica da década de 1980 e a mudança do marco jurídico institucional proveniente da redemocratização brasileira que resultou na Constituição Federal de 1988 (SOUZA, 2011, p. 15).

Concebido durante a ditadura militar, o PLANASA condicionou a oferta de crédito, via FGTS, para investimentos na área de saneamento básico com um desenho institucional pautado na criação das CESBs. Para Cunha (2011), na sua implantação e no seu auge, o PLANASA despia os municípios de qualquer função na prestação dos serviços de saneamento básico e atribuía muitos poderes à União. Já durante o período de crise, os estados-membros adquiriram

progressivamente poderes cada vez mais amplos, ocupando o espaço abandonado pela União, tornando-se extraordinariamente importantes.

O arranjo criado pelo Planasa permitiu às Companhias estaduais o protagonismo institucional na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Além de exercerem nas grandes cidades as funções de monopólio natural, elas reuniram várias características favoráveis à permanência. Em nível tecnológico, elas operaram serviços de alta escala, com altos efeitos de aprendizagem, coordenação e adaptação. Em nível político, elas contaram com uma forte alocação de poder nos estados, consolidando a cultura de prestação neste nível de governo. Essa situação não se alteraria com o esgotamento do Planasa e a redemocratização do país na década de 1980 (SOUSA; COSTA, 2013, p. 591).

Porém, embora a força das CESBs fosse evidente, alguns municípios se mostraram insatisfeitos com a posição de dominância territorial das empresas estaduais e, num contexto de vencimento dos contratos firmados à época do PLANASA, em 1984, e buscando fortalecer a capacidade técnica, administrativa e financeira dos serviços de saneamento municipais, foi fundada a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE, que ganhou força quando a Constituição de 1988 ratificou a titularidade sobre a prestação dos serviços urbanos de interesse local. A ASSEMAE tornou-se a porta-voz dos interesses municipalistas do saneamento no país (SOUSA; COSTA, 2013, p. 591).

Por sua vez, em resposta a ação municipalista, em 1985, vinte e cinco empresas estaduais fundaram a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE) com o objetivo de defender os interesses e organizar a ação coletiva diante do desmonte do PLANASA no contexto da transição democrática (SOUSA; COSTA, 2013, p. 591 e 592).

A década de 1990 inaugura um grande período de desarticulação e incerteza no cenário da política pública de saneamento no país:

As iniciativas governamentais a partir de então revelaram-se pontuais e desarticuladas, enquanto a Política Nacional de Saneamento permaneceu sem regulamentação por toda a década de 1990, apesar de diversas tentativas. As Companhias estaduais passaram a conviver com

a crise financeira, ampliada pelas dívidas acumuladas. As funções de agente financeiro central dos sistemas financeiros de habitação e saneamento foram transferidas do BNH à Caixa Econômica Federal e os recursos do FGTS passaram a ser concorridos por outros setores sociais. O resultado foi uma drástica redução de investimentos no setor, o que gerou um forte entrave para o avanço dos serviços de saneamento no país (SOUZA, 2011, p. 16).

A ordem econômica mundial na década de 1990 foi marcada pelo neoliberalismo, cujo ideário era a diminuição do tamanho do Estado na economia. Conforme Oliveira (2010), foi no Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, que a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, inclusive no setor de saneamento, foi bastante estimulada, principalmente depois da promulgação da Lei nº. 8.987/95, que estabeleceu o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos (BRASIL, 1995).

Oliveira Filho e Moraes (1999) apud Oliveira (2010), comentam que, além da Lei nº. 8.987/95, a imposição de barreiras para a concessão de recursos oficiais para o financiamento dos investimentos no saneamento, a não ser para a privatização dos serviços, tanto para as Companhias estaduais que estavam em crise e se reestruturando, como para os sistemas administrados diretamente pelos municípios que também estavam estrangulados, foi outra estratégia utilizada pelo governo FHC para induzir as privatizações no setor.

Conforme Souza e Costa (2013), os compromissos formalizados com o Fundo Monetário Internacional – FMI, incentivaram os governadores de estado a privatizarem empresas de saneamento, o que só não foi adiante, principalmente, pelo veto dos grupos com interesses ligados a uma coalizão de municipalistas e estadualistas. Os grupos de interesse suspenderam as divergências quanto à titularidade da prestação, já transferida para outra arena decisória do Superior Tribunal Federal - STF, e conseguiram derrubar a proposta de privatização das empresas estaduais. Porém, os autores observam que, apesar deste movimento, não se observou um avanço expressivo nas tratativas visando à municipalização da prestação dos serviços de saneamento e, assim, as Companhias estaduais continuaram no domínio da operação física e condução institucional herdadas do PLANASA.

Porém, como destacam Rezende e Heller (2008, p. 289) “[...] no governo FHC, o saneamento foi colocado em termos empresariais, onde o retorno financeiro representava a variável mais

importante no processo de implantação dos serviços”. Porém analisam que, em 1995, quando o governo FHC foi mais determinado na implantação da política neoliberal, a onda maior de entusiasmo das Companhias multinacionais já diminuía, em função da instabilidade político-econômica dos países em que atuavam. Nesse sentido, “[...] em 2007, o número de municípios com concessão privada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é pouco superior a 1% dos municípios brasileiros” (REZENDE; HELLER, 2008, p. 290).

Uma solução e alternativa que o governo do Acre tinha era a de recuperar a SANACRE, como assim o fizera a maior parte dos estados brasileiros que apostaram na recuperação de suas Companhias estaduais. Rezende e Heller (2008) relatam que, em 1995, o governo brasileiro voltou a financiar o saneamento com recursos de FGTS, por intermédio do Programa Pró-Saneamento.

Outros fatores que contribuíram para a retomada das contratações do FGTS foram a recuperação, por parte das CESBs, de sua capacidade de endividamento e a criação de um mecanismo que viabilizou a tomada de empréstimos pelos Estados e municípios, no final de 1995. Os serviços passaram a oferecer suas receitas tarifárias e a penhora de seus ativos como garantia da dívida, o que permitiu a Estados e municípios endividados contrair novas dívidas, oferecendo a garantia necessária (REZENDE; HELLER, 2008, p. 285).

A situação de crise da SANACRE, relatada na Seção 5.2, com enormes dívidas trabalhistas, previdenciárias e administrativas que impediam a expedição de certidões negativas de débitos em seu nome, com seu parque operacional deteriorado, sem a capacidade de gerar receitas de suas operações, e a total falta de sensibilidade do governo estadual de socorrer a Companhia, em situação pré-falimentar, não possibilitaram que a empresa pudesse se beneficiar de financiamentos do Pró-Saneamento.

Relato indica que, estudos para a salvação da SANACRE foram realizados, mas não implementados.

[...] na crise da SANACRE a gente conseguiu trazer uma equipe do Rio Grande do Norte para fazer um diagnóstico aqui [...]. A gente não via alternativa, a gente tinha que contar com outros técnicos [...], veio uma equipe da CAESB que fez um levantamento, mostrou o que devia ser

feito, detectou onde estavam os problemas, mas esses estudos, a diretoria acabou também largando. Ela via que era muito trabalhoso, que ia onerar [...] onde vai ter recurso para isso? A situação também é um tanto política, não é técnica, porque os dirigentes são passageiros, não se dedicam. Mas foi feito diagnóstico e dado alternativas. A diretoria que não concluiu [...], passado algum tempo o pessoal da FUNASA veio para a mesma coisa (TE2, 2014).

Poder-se-ia, também, esperar que a SANACRE pudesse ser privatizada, seguindo dos ditames da política nacional no momento, conforme relata Rezende e Heller (2008, 291-292):

Alguns movimentos na direção de maior participação privada no setor têm sido observados desde meados dos anos 1990, [...]. Houve por parte da União uma indução às CESBs, de transferirem seus ativos ou suas concessões à iniciativa privada, o que ocorreu, por exemplo, por meio da antecipação de recursos do BNDES a essas Companhias. [...]. Em alguns Estados e municípios, a busca da privatização dos serviços de saneamento tem promovido a venda de ativos [...]. No entanto, resistências políticas, da parte dos movimentos sociais e sindicais, têm sido verificadas, provocando reveses no processo de privatizações.

No entanto, dada a precária situação técnica, administrativa e financeira da Companhia, mesmo diante de toda a política nacional, não se tem registro de nenhuma tentativa de privatização dos serviços no Acre, seja por parte de uma política do governo local, seja pela procura de empresas privadas nacionais ou multinacionais em assumir os serviços em Rio Branco ou no Acre.

Porém, a proposta de municipalização seria a primeira fase de um projeto de privatização. A intenção era, conforme relatos, após a descentralização, deixar o sistema funcionando com uma certa eficiência e, logo em seguida, privatizar: “A ideia era o que? A gente dar uma investidazinha e aí privatizar, entendeu, privatizar para ela andar sozinha. Se a gente tivesse feito isso, tinha, no meu entendimento, teria sido um sucesso.” (PO1, 2014).

Conforme Kingdon (2006), há duas respostas dentre a lista das alternativas políticas para a escolha de políticas públicas até se chegar àquelas que realmente recebem séria atenção: a primeira é representada por aquelas que foram geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas; a segunda, aquelas que são geradas no envolvimento dos participantes

relativamente invisíveis, que são os especialistas na área específica dessas políticas. A proposta da municipalização dos serviços na cidade de Rio Branco surgiu aliada à segunda resposta de Kingdon. Surgiu no bojo da grave crise do setor que a cidade atravessava e, por outro lado, foi forjada por técnicos locais, com conhecimentos amplos sobre a realidade dos SAE de Rio Branco.

O ponto inicial da proposta de municipalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Rio Branco foi um embate político em torno da polêmica construção do Canal da Maternidade e da ETA 2, cujas licitações tinham sido embargadas pela justiça e estavam sob júdice, a pedido do Ministério Público Federal e acatada pela Justiça Federal.

[...] no CREA/AC a gente tinha um caso que foi emblemático no país todo, que foi o caso do canal da maternidade, com o assassinato do governador [...] só que a manchete foi para o canal da maternidade, mas estava atrelado ao canal da maternidade e a construção da ETA 2. [...] estava naquele processo [...] a solução [...] do tratamento da água de Rio Branco, para abastecer a cidade de Rio Branco. [...] qual era nossa ideia? Era refazer os projetos, dar novos valores que estavam superfaturados [...] então nós imaginamos, conversando na época com o governador Orleir Cameli. O Presidente do Conselho Federal – CONFEA, esteve aqui, a gente reuniu para que a gente refizesse o projeto, refizesse os preços para poder tocar. Infelizmente não houve essa acolhida (TE6, 2014).

De fato, o Jornal A Gazeta publicou, no dia 12/03/1995, entrevista com o Sr. Henrique Ludovice que, em visita a Rio Branco, se manifestou da seguinte forma:

As obras [do Canal da Maternidade e da ETA] são necessárias para o Acre. Mas entendemos que as instituições de engenharia devem, e o mais rápido possível, se somarem ao governo para garantir a manutenção dos recursos para o Acre. Nós defendemos sim, não só a construção do Canal da Maternidade, mas também da Estação de Tratamento de Água (ETA). Mas vamos defender, como fizemos desde o começo, que não só estas, mas todas as obras públicas sejam realizadas por um preço justo (JORNAL A GAZETA, 12/03/1995).

Um ano depois da visita do Presidente do CONFEA, o CREA/AC promoveu um seminário que permeou o surgimento do embrião da proposta da municipalização dos SAE em Rio Branco. Conforme TE6 (2014) em 1996, foi realizado o Seminário Água Vida para Rio Branco, que contou com a participação de pessoas importantes nacionalmente para falar das ETAS compactas, além de outras autoridades e o pessoal da comunidade. Um amplo debate foi feito para traçar os possíveis caminhos para que o sistema de abastecimento de água de Rio Branco pudesse sair daquele caos que estava instalado. Foi nesse seminário que foi lançada a ideia da municipalização. Essa ideia foi apropriada pelos políticos do PMDB. “[...] na ocasião, a alternativa mais viável que nos encontramos foi tirar da mão do governo estadual, [...], não tinha ninguém que conseguisse administrar a empresa àquela época”. (TE4, 2014).

Merece destaque a figura do Presidente do CREA/AC. Ele foi o responsável por abrir o debate sobre a municipalização. Ligado ao PMDB, ele foi o responsável por sensibilizar os líderes do partido na época, de levarem a questão da água para dentro do debate político. Toda a liderança técnica, desde o surgimento da ideia até a implantação efetiva da autarquia municipal, foi exercida pelo engenheiro que, para coroar sua participação, foi escolhido como o seu primeiro presidente.

Na evolução dos debates da proposta de municipalização, o grupo técnico contou com o apoio da FUNASA, que contribuiu para a elaboração da estratégia de intervenção no saneamento da cidade. TE2 (2014) comentou que a FUNASA já tinha modelos de gerenciar ou administrar pequenos sistemas implantados no Brasil. Ela incentiva essa descentralização, criou até manuais de como criar autarquias municipais. Então, reuniram-se os engenheiros, sendo uma parte da SANACRE, o pessoal do CREA e a FUNASA. Conforme TE7 (2014), o envolvimento da FUNASA foi fundamental na questão da viabilização dos recursos. A FUNASA coordenou a elaboração de um Plano Emergencial, que contou com a participação de todas as instituições envolvidas. “[...] um quadro técnico que tivesse condição para [...] fazer esse enfrentamento, [...], precisava ter o mínimo de conhecimento para o caos não ser maior, então detectou-se as ações emergenciais e partiu-se para elaborar os projetos [...]” (TE6, 2014).

Existem também registros na imprensa sobre a participação da ASSEMAE. “Os engenheiros civis que coordenam a equipe de municipalização do saneamento de Rio Branco [...], contam ainda com o auxílio da SANACRE, da Fundação Nacional de Saúde (FNS) e da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE). (JORNAL A GAZETA, 20/11/1996).

Restava ainda a discussão de qual o modelo institucional da nova instituição municipal que deveria assumir os serviços. Os jornais locais, do ano de 1996, destacavam o apoio, também da FUNASA, na escolha do modelo entre autarquia, secretaria municipal, Companhia municipal ou até mesmo a municipalização da SANACRE.

O prefeito eleito Mauri Sérgio desembarcou ontem em Rio Branco acompanhado de um técnico da Fundação Nacional de Saúde, que fará um diagnóstico completo o sistema atual de abastecimento de água de Rio Branco. Um plano de emergência dever ser criado para pôr em prática, no primeiro ano de governo, a principal promessa de governo do PMDB: água em todos os bairros da cidade. Mauri disse que seu governo terá um setor específico para cuidar do saneamento básico. “É provável que seja criada uma autarquia ou secretaria específica”, disse (JORNAL A TRIBUNA, 05/11/1996).

[...] Diretores do Sindicato dos Urbanitários, frente sindical da empresa, tem mostrado uma crescente preocupação a respeito da forma que será realizada essa municipalização. De acordo com informações extraoficiais, proveniente da própria SANACRE, serão municipalizados apenas os serviços de distribuição, arrecadação, parte do setor financeiro da empresa. Esta ação caracteriza o desmembramento da empresa e o início da municipalização [...] (JORNAL PÁGINA 20, 24/11/1996).

Para municipalizar o sistema em Rio Branco bastaria a vontade política entre governo do estado e prefeitura. A concessão do serviço que é do município foi cedida ao estado em 1972, mas pode ser retomada a qualquer momento. O Prefeito eleito Mauri Sérgio trabalha com a possibilidade de criar uma Companhia Municipal de Saneamento, onde absorveria todo o sistema da capital (JORNAL A SEMANA, 11 a 18/11/1996).

Como um dos problemas do abastecimento de água na cidade era a baixa capacidade de captação e tratamento de água, dada a estrutura parcialmente sucateada, sem capacidade de atender às necessidades básicas do abastecimento da cidade, no debate das propostas e soluções

várias alternativas foram surgindo. Uma delas chamou muita atenção no período: a instalação de miniestações compactas de pequeno porte para atender a situação emergencial de tratamento da água que, na época vulgarizou-se, chamando de “maquininha de fazer água”, tendo sido, inclusive, usada como bandeira política. Conforme TE5 (20014), a ideia era colocar algumas estações compactas pré-fabricadas de pequeno porte, que seria possível construir em um espaço de tempo curto para produzir essa água. São estações compactas fechadas que têm a vantagem de ter uma instalação extremamente rápida, com um custo que se apresentava, inicialmente, muito favorável.

Os jornais locais informavam que:

Os técnicos da FNS trabalharam com a hipótese de ampliar a vazão da atual Estação de Tratamento de Água de 420 litros por segundo para 600 litros, reduzindo ainda as perdas e desperdícios que chegam a 66% [...]. Já os técnicos da equipe de Mauri Sérgio trabalham ainda com a hipótese de instalação das miniestações de tratamento pré-moldadas “Clarear”. Segundo eles, teria o mesmo resultado só que em prazo bem menor. O planejamento leva em consideração ainda uma solução mais duradoura para o problema, que segundo a equipe, pode ser a retomada da construção de uma outra ETA (JORNAL A SEMANA, 11 a 18/11/1996).

Para execução do projeto, o governo do Estado e a prefeitura devem desembolsar cerca de R\$ 6,0 milhões parte dos quais já garantidos no Orçamento da União. A FNS, segundo Diógenes Braga, também vai financiar pequenas ETAS que serão agregadas ao atual sistema (JORNAL O RIO BRANCO, 07/11/1996).

Mauri Sérgio, candidato do PMDB [...] sua principal preocupação é resolver o problema do abastecimento de água em Rio Branco. “Com as miniestações de tratamento iremos resolver o maior problema de nossos munícipes, a falta d’água”, garante (JORNAL PÁGINA 20, 01/09/1996).

O PMDB promete resolver em poucos meses a questão da água. Para tanto propõe a instalação de pequenas estações de tratamento nos mais

diferentes bairros da cidade. “Isso é demagogia barata. Tem bairro que fica muito difícil instalar esse tipo de equipamento”, rebate um diretor da SANACRE que acha que a solução definitiva é a construção da ETA, pois isso garantia o abastecimento por mais de uma década (JORNAL PÁGINA 20, 15/08/1996).

Para financiar a recuperação do parque operacional e realizar os investimentos necessários, a estratégia era buscar recursos no orçamento da união via emenda parlamentar. O PMDB, na época, possuía dois senadores e quatro Deputados Federais que dariam o suporte político necessário: “Por quê? O que é que nos levou a fazer isso? Não é que a prefeitura tinha dinheiro para bancar. Mas a gente tinha a Fundação Nacional de Saúde que botava dinheiro em saneamento. [...] emendas para o saneamento”. (PO1, 2014).

Durante todo o processo de elaboração da proposta de municipalização, a questão do financiamento do setor via emendas parlamentares, estava presente, conforme registrados pelos jornais da época.

Na reunião, o prefeito eleito Mauri Sérgio propôs a Cameli a mudança da finalidade de investimentos de recursos de mais de R\$ 3 milhões, um projeto que tramita no Governo Federal. O dinheiro seria investido em esgoto. Mauri Sérgio sugeriu que o recurso fosse alocado para ampliação da rede de distribuição de água tratada em Rio Branco. [...] Parlamentares do PMDB já garantiram no Orçamento da União para 97 recursos na ordem de R\$ 8 milhões (JORNAL A GAZETA, 10/12/1996).

Quanto ao quadro de pessoal, no primeiro momento a ideia era aproveitar todo o pessoal da SANACRE na nova estrutura municipal. Conforme SD2 (2014), relatou que esse era o discurso, tanto do governo como do Prefeito. Diante da crise, os trabalhadores da SANACRE foram iludidos, acreditavam que todos os eles seriam alocados na nova estrutura, que tudo seria algo melhor. “[...] com relação aos funcionários, Orleir (governador) disse que são pessoas especializadas e que fazem hoje o máximo para que a cidade seja atendida, mesmo enfrentando dificuldades e que devem ser reaproveitadas na Companhia Municipal que será criada (JORNAL A GAZETA, 07/11/1996).

Finalmente, relatos de técnicos indicaram o conteúdo do Plano de Emergência elaborado pela equipe técnica local e com o apoio da FUNASA. Seria adquirir novos equipamentos; recuperar

e reabilita todo o parque industrial; recuperar as estações elevatórias e recuperar os motores da captação para o pleno funcionamento da ETA que estava funcionando somente com 1/4 de sua capacidade. (TE3; TE5, 2014). O jornal Página 20 (10/12/1996), publicou um resumo mais completo da proposta emergencial de intervenção:

[...] ampliação do elevatório de água bruta e de água tratada, aquisição de dez mil hidrômetros, cadastro da rede, ligações e pesquisas de vazamento em 350 quilômetros de rede: “Esse plano de expansão reduziria a perda de 66% para no máximo 30%, controlaria mais o consumo e levaria a produção de 420 para 600 litros d’água por segundo. Isto daria para atender a população até o ano 2000, teria um prazo de um ano para ser concluído e um custo de cerca de dois milhões de reais”, disse José Alberto Carvalho.

Portanto, seguindo o que preconiza a teoria de Kingdon (2006), uma comunidade de especialistas formada por técnicos da SANACRE, da FNS e da ASSEMAE trabalhou para o grupo de interesse, no caso, a comunidade de políticos ligada ao PMDB do Estado do Acre, que disputou e ganhou as eleições municipais de 1996 defendendo a bandeira de resolver o grave problema de abastecimento de água da cidade. Ainda segundo Kingdon (2006), estes especialistas agiram de forma coordenada, uma verdadeira comunidade ligada à área do saneamento e que defendia a gestão descentralizada, ou seja, uma gestão municipal para os serviços de saneamento. No caso, FUNASA, ASSEMAE e os técnicos locais (embora oriundos de uma CESB) formaram um elo estreito entre si, compartilhando seus conhecimentos em saneamento e, especificamente, o saneamento de Rio Branco. A discussão que se iniciou no seminário Água vida para Rio Branco, promovido pelo CREA/AC, com o apoio do CONFEA, foi acatada por um partido político que levou a ideia adiante.

As soluções apresentadas pela comunidade técnica possuíam um alto grau de viabilidade técnica, chancelada pela FUNASA, instituição com larga experiência na gestão de sistemas municipais, e pela ASSEMAE, entidade que defende e congrega os municípios prestadores de serviços de água e esgotamento sanitário. Com o sistema em crise, a solução apontada foi amplamente apoiada pelos especialistas, além da proposta ter sido alicerçada pelas possibilidades de financiamento, via orçamento geral da União, garantido pelos representantes políticos de sustentação do prefeito eleito.

5.4 O fluxo da dinâmica Política

Conforme Kingdon (2003), neste fluxo funciona a negociação política. Relaciona-se com o “humor” político e a disposição de mudanças baseados no clima político do momento. Uma série de fatores, tais como eleições iminentes, uma mudança de governo, dentre outras, pode levar à inclusão ou exclusão de diferentes temas à agenda política, como também influenciar a forma como os problemas são percebidos pelo eleitorado e pelos decisores políticos e como as soluções potenciais são avaliadas.

No calendário eleitoral brasileiro, o ano de 1996 foi marcado por eleições municipais para prefeitos e vereadores. Em Rio Branco, a disputa se deu entre oito candidatos pertencentes aos seguintes partidos: Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, Partido da Mobilização Nacional – PMN, Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB; Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Trabalhista do Brasil – PT do B, Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e Partido Progressista Brasileiro – PPB (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 1996).

A disputa eleitoral deu-se pela polarização entre dois partidos, o PMDB e o PT. O primeiro, com grande tradição na política do Acre, tendo governado o Acre de 1983 até 1991, e a Prefeitura de Rio Branco no período de 1983 até 1989. O segundo, até então, nunca tinha ocupado o Governo do Acre e ocupou a Prefeitura de Rio Branco no período de 1993 até 1996. Conforme o Jornal Página 20 (01/09/1996), a principal proposta do candidato do PMDB era resolver o problema do abastecimento d’água de Rio Branco, com as miniestações de tratamento que implantaria (as maquininhas de fazer água). Já a proposta do candidato do PT era dar continuidade ao trabalho do então prefeito do seu partido, Jorge Viana, com ampliação dos polos agroflorestais, o programa de geração de emprego e renda e a urbanização da cidade.

As prioridades da população naquele momento já refletiam a crise no sistema de abastecimento de água da cidade. Uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE e publicada pelo Jornal Página 20 (01/07/1996), obteve como resposta para a pergunta: “o que o prefeito de Rio Branco deveria priorizar a partir de 1997”, os temas que ganharam o maior percentual de respostas foram a rede de esgoto (15%) e água tratada (11%), totalizando 26%. As outras prioridades apontadas foram: menor abandonado (12%), moradia (10%), segurança pública (10%), outras prioridades (36%) e não responderam ou não opinaram (6%) (JORNAL PÁGINA 20, 01/07/1996). Além do mais, pesquisas internas do PMDB indicavam o saneamento como o grande problema a ser enfrentado pela população. Conforme

PO1 (2014), o grande problema que chamava a atenção era o abastecimento de água da cidade. Tinham outras coisas, mas essa era o que o povo todo reclamava, qualquer pesquisa que você fazia apontava a questão da falta de abastecimento de água.

[...] nas pesquisas que se fazia, nas caminhadas do dia a dia que eu fazia, anteriormente a ser prefeito eu fui vereador era um problema, digamos assim que era, na verdade, naquele momento superava a saúde, educação. Saneamento básico estava em primeiro lugar, principalmente no aspecto água (PO2, 2014).

Portanto, o PMDB fez a leitura da pesquisa e adotou como lema da campanha a resolução do problema da grave crise do abastecimento de água da cidade em função da falência da SANACRE. Já o PT centrou suas estratégias na continuidade do trabalho do Prefeito em exercício que, conforme a pesquisa do IBOPE, publicada pelo Jornal Página 20 (01/07/1996) detinha uma aprovação de 94% (somatória dos índices de ótimo, bom e regular). Perguntado sobre porque o PT não incluiu a questão do saneamento em suas prioridades de campanha, mesmo diante da grave crise de água que a cidade estava passando, uma das fontes dessa pesquisa deu a seguinte resposta:

[...] A prefeitura não tinha condição e não tem de ser a gestora da água [...]. Primeiro, não tinha capacidade de endividamento para pegar financiamento para fazer os investimentos que o estado podia fazer. O que o Mauri tinha era o seguinte, eu vou tentar ganhar aqui com esse lema. Nós não pensamos nisso, o governo era de oposição na época [...] (PO3, 2015).

Portanto, o PMDB levantou a bandeira da resolução da questão do abastecimento de água como seu tema central de campanha. PO2 (2014), justificando a escolha do tema para a campanha política, comentou que a população estava em situação de penúria, que algo teria que ser feito. Ressaltou que a proposta não era somente para ganhar a eleição, mas sim para iniciar um novo trabalho, contando com a experiência e a força dos políticos do seu partido.

Na administração estadual, eleito em 1994, numa disputa em segundo turno com o candidato do PMDB, estava Orleir Cameli, eleito pelo Partido Progressista Reformador – PPR. Conforme Carreirão (2006), o PPR surgiu em 1993 como uma junção do Partido Democrático Social – PDS, partido que surgiu em 1980 como sucessor da antiga ARENA, e o Partido Democrata

Cristão. Em 1995, o PPR se juntou ao Partido Progressista - PP e fundaram o Partido Progressista Brasileiro – PPB. Conforme a Folha de São Paulo (1997), o Governador Orleir deixou o PPB e, após um período sem partido, filiou-se e assumiu a presidência do Partido da Frente Liberal - PFL no dia 17/09/1997.

Simoni Jr. e Borges (2013) destacam que a literatura assinala que o PMDB é um partido que tem a sua estrutura organizacional fortemente embasada nos estados e que nenhum outro partido se mostra tão disperso pelo Brasil. Também que, desde 1996, o partido foi aquele que mais conquistou prefeituras e cadeiras nas câmaras municipais, e está alicerçado principalmente em municípios pobres e pequenos. Ferreira (2002) apud Simoni Jr. e Borges (2013) aponta a existência de uma lógica “federalista” da organização do partido em que, a base dos problemas enfrentados pelo partido tem sido sua falta de unidade interna e o escopo regional de atuação de suas lideranças.

Para reforçar a tese da atuação regional do PMDB, verifica-se que, no cenário político brasileiro, o fracasso das candidaturas próprias ao cargo de Presidente, em 1989 e 1994, foi um reforço do peso das lideranças estaduais. Para Limongi e Cortez (2010), muitas lideranças do partido nos estados estão dispostas a negociar seu apoio a outras candidaturas presidenciais em nome do apoio destas em seus estados. O PMDB, com presença nacional e votos a rivalizar com o PT e o PSDB, é um aliado circunstancial destes partidos nas disputas presidenciais, pois não é uma força verdadeiramente autônoma, na medida em que representa um dos dois blocos nos estados.

No contexto das eleições municipais de 1996, enquanto no cenário nacional, conforme Carvalho (2006), o PMDB fazia parte da base de sustentação do governo FHC (PSDB), composta ainda pelo PFL, pelo PPR (que viria a ser PPB e depois PP), pelo PTB e pelo PL, em Rio Branco o PMDB estava em lado oposto ao próprio PSDB e ao PPB, reforçando a tese de um partido “federalista”.

Além do mais, até meados dos anos de 1996, o PMDB era opositor do Governador do Acre. As rugas entre este e o partido do Governador iniciaram-se na campanha política para o governo de 1994. Em disputa no segundo turno, enfrentaram-se os dois candidatos das legendas, cujo vencedor foi o candidato do PPR (53,7%). De 1994 até 1996, no Senado Federal, os três senadores do Acre fizeram uma dura oposição ao Governador Orleir Cameli.

[...]. Nós éramos opositores ao Orleir, então nós tínhamos uma aliança, assim, vamos dizer tácita, com a turma do PT lá no congresso eu (PMDB), o Nabor (PMDB) e a Marina (PT), a gente estava sempre ali e tal, porque o adversário era o Orleir (PPR/PPB) (PO1, 2014, grifo nosso).

A oposição dos três senadores ao governador foi dura e sistemática, como pode ser constatada pela reportagem do jornal Folha de São Paulo (14/09/1995):

O ministro da Justiça, Nelson Jobim, pediu ontem explicações ao governador do Acre, Orleir Cameli (PPB), sobre as acusações de ligações com o narcotráfico, trabalho escravo e corrupção, feitas por senadores do Estado. Ontem, foi localizado um quarto CPF em nome do governador [...]. Na saída do encontro com Jobim, Cameli afirmou que não tem cabimento o pedido de intervenção federal no Acre apresentado ao ministro pelos três senadores do Estado - Marina Silva (PT), Flaviano Melo (PMDB) e Nabor Júnior (PMDB).

Em função deste cenário político local diferenciado do nacional, em que o PMDB concorreria sem o apoio de um Governador, ao qual seus dois senadores faziam oposição sistemática em Brasília, seria difícil imaginar uma negociação política, após a eleição, para a implementação da principal bandeira de campanha: a municipalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade.

Porém, num período próximo às eleições, houve uma aliança entre o PMDB e o Governador, processo que foi fundamental para as negociações futuras.

De repente [...] nós pegamos a Marina rifando a gente [...]. Isso aí foi o que rompeu aquela convivência que a gente tinha. E coincidiu com a eleição. O Mauri aqui disputando aqui uma eleição dura, com um candidato do PT que era o Marcos Afonso. Aí, como nós, nesse momento, recuamos em relação ao governo no senado, criou-se um clima de fazer uma aliança para a prefeitura. Essa aliança terminou crescendo para o estado todo (PO1, 2014).

Essa aproximação é que permitiu as futuras negociações de transferências dos SAE. Sem esse acordo, dificilmente haveria entendimento político para a reversão dos serviços. PO1 (2014) reforçou que esta ação política, que aconteceu no fim da campanha política para as eleições municipais, facilitou o processo de reversão. “Aí o Orleir deu apoio e depois passamos a ter clima para começar, porque se não tivesse acontecido isso, não dava”. (PO1, 2014).

Por sua vez PO3 (2015) analisou que não duvida que a questão da água tenha sido central para o fechamento do acordo. Entendia que o governador estava querendo se livrar do caos da SANACRE, que tinha vivido o drama todo, então eles devem ter fechado um entendimento “[...], dizendo olha, a gente aceita que venha a água, a gente tem uma bancada boa, vamos pegar dinheiro em Brasília, vamos fazer, vamos não sei o que, vamos aquilo, eu acho que era sempre a coisa muito vinculada a dinheiro, a financiamento”. (PO3, 2015).

Os jornais da época também noticiaram o acordo político.

Os Senadores Nabor Júnior e Flaviano Melo, cacique do PMDB, foram protagonistas esta semana de uma cena muito constrangedora. Eles, que passaram quase um ano instigando O Poder Executivo Federal, o Ministério Público Federal, a imprensa local e nacional, entre outras instituições, as mazelas e ilegalidade imprimidas pelo governador Orleir Cameli à frente da administração pública acriana, resolvem agora se aliar àquele do qual, até quarta-feira desta semana, eram seus principais adversários (JORNAL PÁGINA 20, 27/07/1996).

[...] Vale lembra que Flaviano e Nabor eram acompanhados, em muitas dessas vezes, da Senadora Marina Silva, do PT, isolados ou em conjunto, os três senadores agiam sistematicamente contra o governo Orleir. Os arquivos da imprensa nacional e local estão recheados de exemplos dessas intenções (...) (JORNAL PÁGINA 20, 27/07/1996).

A senadora Marina Silva [...] reafirmou a denúncia de que existe um acordo entre o governador Orleir Cameli e o PMDB, com o objetivo de eleger Mauri Sérgio como prefeito de Rio Branco. A senadora acredita que no momento em que todo o Brasil quer punição para o mandatário acreano é estranho que os senadores peemedebistas alimentem esse tipo de aliança (JORNAL PÁGINA 20, 27/07/1996).

O apoio do Governador foi fundamental para a vitória do candidato do PMDB, tendo inclusive, gerado mais uma denúncia contra ele, nas eleições de 1996. Junqueira e Carneiro comentam que, às vésperas das eleições municipais de outubro de 1996, o governador viu-se envolvido em mais uma denúncia. Desta feita, foi acusado de ter empregado 1,2 milhão de reais na campanha do deputado federal Mauri Sérgio, candidato do PMDB à prefeitura de Rio Branco e que acabou sendo eleito. A intenção de Orleir era evitar que a capital estadual continuasse nas mãos do PT, cujo candidato, Marcos Afonso Pontes, apoiado pelo prefeito Jorge Viana, foi derrotado por reduzida margem de votos.

De acordo com Kingdon (2006b, p. 229):

Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. Um novo governo, por exemplo, ajuda as agendas completamente ao enfatizar suas concepções dos problemas e suas propostas, e torna bem menos provável que assuntos que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção.

Com a vitória do candidato do PMDB nas eleições de 1996, como apoio do governador do estado, estavam dadas as condições políticas para a saída dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de Rio Branco da órbita do estado para a do município.

5.5 A Janela de Oportunidade

A janela de oportunidade é a circunstância na qual os três fluxos, problemas, soluções e alternativas e dinâmica política, são reunidos. Conforme Kingdon (2006b), possuem dinâmica própria e, em alguns momentos, se unem.

Defensores de uma iniciativa nova de políticas públicas não apenas tiram vantagem de momentos politicamente propícios, mas também reivindicam que sua proposta constitua uma solução para um problema urgente. [...]. Em alguns momentos ao longo do caminho, ocorrem algumas associações parciais: soluções para problemas que não possuem viabilidade política; políticas para propostas que estão desacompanhadas da ideia de que um grande problema está sendo resolvido e políticas e problemas, ambos clamando por uma ação, mas sem uma alternativa disponível. Contudo, a completa junção das três

dinâmicas aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão (KINDGON, 2006b, p.233 e 234).

No caso do saneamento de Rio Branco, os três fluxos convergiram para a criação, através da Lei Municipal 1.242 de 07 de janeiro de 1997, do Serviço de Água e Esgoto de Rio Branco (SAERB), instituição municipal de natureza autárquica, para gestão dos serviços públicos de saneamento básico no Município de Rio Branco (RIO BRANCO, 1997). Porém, o processo da abertura da janela para a criação do SAERB é recheado de negociações políticas que merecem destaques.

Em resumo, a crise de financiamento para os serviços de saneamento a partir a extinção do BNH, em 1986, vai marcar um momento de crise, atingindo fortemente as CESBs, modelo institucional símbolo do PLANASA. Porém, favorecida pela excepcionalidade de financiamentos, dada a ocorrência de uma alagação de grandes proporções do Rio Acre, no final dos anos 1980, a SANACRE não só ficou incólume à crise, como experimentou um momento de grandes investimentos.

Com o fim dos financiamentos, em 1991, a crise se instala de maneira avassaladora na SANACRE, fruto do descaso da gestão administrativa e financeira da Companhia. Ao lado da crise, o cenário da prestação dos serviços de saneamento de Rio Branco, no início da década de 1990, era de um grande déficit, tanto no que diz respeito ao abastecimento de água como de esgotamento sanitário.

Aliada à má gestão, a ingerência político-partidária, simbolizada por uma série de contratações de pessoal de forma ilegal e desnecessária que quase triplicou o número de servidores, agravou a situação financeira da empresa, gerando inúmeras ações judiciais, com a consequente geração de passivos fiscais, sociais, trabalhistas e previdenciários. Rapidamente os desmandos atingiram violentamente a prestação de serviços, gerando uma crise sem precedentes na cidade, principalmente no abastecimento de água. Este quadro levou o governo estadual a decretar estado de calamidade pública nos serviços em todo o estado, em 1996. A medida foi seguida também pelo prefeito da cidade de Rio Branco que, um dia após a sua posse, em janeiro de 1997, decretou estado de calamidade pública nos serviços de saneamento da cidade.

Com o esvaziamento do PLANASA, no início dos anos 1990, a política nacional de saneamento é marcada pela grande influência do ideário neoliberal, com estímulos e incentivos às privatizações, inclusive com a imposição de barreiras para o financiamento para as Companhias

estaduais, assim como para sistemas municipais. Mesmo assim, as CESBs continuaram a exercer uma grande influência no setor e os municípios movimentaram-se para exercer um papel diferenciado, tendo os seus interesses articulados pela ASSEMAE.

Fechavam-se, portanto, as alternativas para resolver-se a precária situação da SANACRE que, pela situação pré-falimentar, não interessava ao capital privado, mesmo diante de toda a política nacional de privatização do setor em curso.

A construção da proposta ou alternativa de municipalizar os serviços de água e esgotamento sanitário em Rio Branco teve o seu ponto de partida quando uma comunidade de especialistas, tendo à frente técnicos ligados à direção local do CREA/AC, com o apoio do CONFEA, iniciou um embate político e jurídico, em 1995, pela construção do canal da maternidade e da ETA 2. Esta discussão abriu um debate em torno do saneamento de Rio Branco. A promoção do seminário “Água vida para Rio Branco” pelo CREA/AC, com o objetivo de discutir alternativas para o saneamento da capital, que contou com a participação de técnicos e especialistas locais e nacionais, foi o responsável para gerar interesses de políticos locais que, a partir desse marco, passaram a focar no tema que evoluiu e foi levado para um debate público, via eleições municipais. Após as eleições a construção da proposta prosseguiu e contou com o apoio da FUNASA e da ASSEMAE.

A referida proposta e a solução construída foi a criação de uma autarquia municipal que assumiria os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade. A autarquia contaria com o quadro de pessoal técnico e de apoio da SANACRE, que seria absorvido pela nova estrutura. O financiamento das operações da autarquia seria com base em recursos do orçamento da União e, emergencialmente, seriam realizadas intervenções em toda estrutura operacional do sistema de abastecimento de água.

A criação das condições políticas surge nas eleições municipais de 1996. Na disputa eleitoral para a Prefeitura Municipal de Rio Branco, o PMDB, que era aliado político do governo federal, inicialmente opositor e depois aliado do governo estadual (PPR) e opositor ao governo municipal, exercido pelo PT, lança como a sua maior bandeira de campanha a resolução dos problemas do abastecimento de água da capital do Acre.

Findado o processo eleitoral, o candidato do PMDB venceu as eleições com 46,8% dos votos, contra 43% do candidato do PT. Nesse cenário, estava criado o momento politicamente propício para a abertura da janela de oportunidade, pois existia um problema concreto que estava

clamando por uma ação e existia uma alternativa disponível. Estavam, então, criadas as condições para a junção das três dinâmicas que, conforme Kingdon (2006), aumentam significativamente as chances da municipalização dos serviços de água e esgoto de Rio Branco se tornar parte de uma agenda de decisão.

Segundo relatos, a proposta de resolver o problema do abastecimento de água foi fundamental para a vitória eleitoral: “Veja só, a gente não pode dizer que foi aquilo que resolveu, mais aquilo pode ter sido o algo mais. Se você olhar que o Mauri, na eleição anterior, perdeu para o Jorge e o Bestene, [...] e ele chegou junto, na outra ele ganhou, isso aí pode ter sido o algo mais”. (PO1, 2014).

Um político de oposição ao PMDB analisou que um dos fatores mais importantes e determinante para a vitória eleitoral foi a tese trazida pelo Mauri que ele iria resolver o problema da água de Rio Branco, tirando do governo do estado a gestão da água e trazendo para o município já que a gestão dos serviços de água e esgotos são uma de suas prerrogativas. Para PO3 (2015), foi o próprio prefeito que identificou um filão, que ele ganhou a eleição prometendo botar água através daquelas máquinas que faziam tratamento, que o pessoal falou que era fábrica de água, que eram unidades de tratamento de água.

Ao contrário do que ocorreu no debate eleitoral, onde o PT se manteve contrário ao processo de municipalização, quando da apreciação do projeto de lei do executivo de criação do SAERB, na Câmara Municipal de Rio Branco, ele foi favorável – o projeto foi aprovado por unanimidade -, apesar de alguns relatos de tentativas do PT de tentar prejudicar o processo de transição. Já na Assembleia Legislativa, que teve que apreciar e votar os termos do instrumento de reversão dos serviços, Conforme PO2 (2014), o processo foi muito complicado por conta das exigências que o governo fazia de querer que o município ficasse com todo o ônus da SANACRE (PO2, 2014). TE5 (2014) destaca a sua visão do processo político da transição.

O PT procurou obstruir em todos os aspectos essa municipalização, não só através do meio político, mas por todos os meios que eles dispunham no momento para fazer pressão contra, inclusive o sindicato, mas a coisa caminhou por aí, nós fomos desenvolvendo os estudos o governador Orleir foi se colocando a par junto com o senador Flaviano e o Mauri até que chegou o início do governo Mauri nós tínhamos os documentos e precisávamos agora de uma autorização municipal para

criar a autarquia. Por incrível que pareça, apesar da oposição política, a autarquia foi criada com unanimidade, todos os vereadores votaram a favor, por causa da questão popular, ninguém se atreveu a votar contra a vontade popular que era muito maciça naquele momento, então foi criado a autarquia SAERB, o passo seguinte era transferir os sistemas operacionais para o município, aí então começaram os entraves (TE5, 2014).

Sobre a posição do sindicato durante a apreciação e aprovação da Lei de criação do SAERB na Câmara Municipal, conforme SD1 (2014), foi a de não se opor. Argumentou que a partir do momento em que os trabalhadores, na sua maioria, aprovaram a proposta, iludidos que iria ser melhor para eles, que a promessa era suas absorções pela nova autarquia. A partir do momento que a crise estava instalada na cidade, a população querendo água, um político que tem poder dizendo que vai abastecer a cidade e os trabalhadores aflitos querendo resolver os seus problemas não tinha outra alternativa. “Uma ilusão que, com poucos meses depois, o sindicato nunca abandonou os trabalhadores, disse espera aí, isso foi uma grande enganação. Aí que veio a briga, os trabalhadores foram afastados [...] e criou assim uma situação [...]”. (SD1, 2014).

Kingdon (2006b, p. 237) destaca que:

A escassez e a curta duração da abertura de uma janela de oportunidade criam um poderoso ímã para problemas e propostas. Quando uma janela de abre, problemas e propostas são imediatamente trazidos à tona. As pessoas preocupadas com problemas específicos percebem uma janela aberta como uma oportunidade de tratar e até resolver esses problemas. Defensores da proposta percebem essa janela aberta como uma oportunidade de colocar suas propostas em ação. Como consequência, o sistema acaba ficando saturado de problemas e propostas. Se os participantes estiverem dispostos a investir recursos suficientes, alguns desses problemas podem ser resolvidos e algumas propostas e algumas propostas podem ser postas em prática. Outros problemas e propostas ficam à deriva, uma vez, que não há suficiente mobilização de recursos para a sua implementação.

Nesse sentido, a equipe do PMDB foi formada rapidamente. Após as eleições, ainda na transição, o prefeito eleito juntamente com o então senador Flaviano Melo e o engenheiro Tião Fonseca iniciaram imediatamente as negociações com o governo estadual para a municipalização, que foi marcada por várias idas e vindas. Mesmo aliados politicamente, o processo de reversão foi tenso e com desdobramentos danosos ao início da municipalização dos serviços, conforme relatos.

Conforme PO1 (2014) e PO2 (2014), os principais entraves ocorridos no processo de transição foram a exigência que o governo do estado fez sobre a transferência do pessoal da SANACRE para a nova estrutura e repassar também todo o passivo da SANACRE. Foi um processo muito difícil. [...] o Orleir que era um governador de estradas, [...] e esse negócio de saneamento básico, esse negócio dessa água [...] só dá problema [...] ele sacou o lance político que ele poderia se desfazer daquele negócio lá, daquela confusão” (PO2 2014). Até que as negociações foram se desenvolvendo e, conforme relatos, foi preciso utilizar uma artimanha para consolidar o processo:

[...], então eu fiz de conta que aceitei aquilo ali numa boa, mas eu sabia que a lei estava do meu lado, tanto é que passado aquele momento, de muitas reuniões, e muita coisa e o governo terminou aceitando porque, o pensamento, acho que seria esse aí, os funcionários o sindicato todo mundo entrou na justiça porquê? Queriam vir para o município e, não tem um funcionário que tenha conseguido ganhar uma causa. Todos foram derrotados. Ai sim, nós criamos o SAERB (PO2, 2014).

Conforme TE5 (2014) a equipe criada pelo governador para tratar da questão da reversão foi o Procurador do estado na época, ficando a condução política o deputado Álvaro Romero. No momento da reversão, conforme o técnico, ocorreu uma oposição política dentro do próprio governo Orleir, a partir da liderança do deputado Álvaro Romero e, por algumas ideias que o Procurador colocou, que entendia a reversão como uma sucessão, o que de fato não era. A proposta dos representantes do governo era a transferência de todo passivo trabalhista e todas as dívidas de financiamento, ou seja, queriam transferir o caos existente no estado para o município. “[...]. Então ficou aquela situação muito complicada, muito tensa e finalmente foi assinado [...], a reversão, embora agravada desses ônus que não era juridicamente possível, então nós fomos receber o sistema”. (TE5, 2014).

Os jornais locais também destacaram o processo de transição:

Enquanto o prefeito Mauri Sérgio e sua equipe divulgam o “Plano Emergencial” do setor, baseado em levantamentos realizados por técnicos da Fundação Nacional de Saúde, a diretoria da SANACRE continua aguardando as próximas determinações do governador Orleir Cameli que, até agora, não emitiu nenhum posicionamento concreto de como será feita essa transferência de bens e, de que maneira a SANACRE poderá se sustentar sem a arrecadação da capital, a única significativa. Isso levando em consideração as inúmeras dívidas da empresa (JORNAL A TRIBUNA, 07/01/1997).

Uma questão central nas negociações foi a situação do quadro de pessoal da SANACRE. Tudo foi negociado para que os trabalhadores migrassem para a autarquia municipal. No início, ficou tudo acertado. Porém, a justiça anulou o ato e os trabalhadores tiveram que retornar à Companhia. Portanto, inicialmente, foram para o município somente aqueles nomeados para cargos comissionados. Posteriormente, após a abertura de concurso público para a formação do quadro definitivo da autarquia, alguns desligaram-se da empresa e optaram pelos seus cargos na nova instituição.

Conforme SD2 (2014), o sindicato entendeu a criação do SAERB como sendo a solução, já que a SANACRE estava praticamente falida. O discurso, tanto do governo como do Prefeito eleito era isso, absorver o corpo técnico da SANACRE. A proposta era que o estado assumiria a demanda trabalhista, os déficits do imposto de renda, do FGTS, do INSS, a da dívida ativa da união e o SAERB, assumiria o corpo técnico, com os salários, com as vantagens, com tudo. “Esse foi o acordo, era para ter sido dessa forma, não foi. [...]. A legislação não permitiu e os políticos também”. (SD2. 2014). Somente após criado o SAERB, conforme aquele sindicalista, foi que perceberam que a nova instituição era uma autarquia, que o regime era outro, e o pessoal da SANACRE era celetistas. Conforme SD2 (2014), os trabalhadores foram todos favoráveis à migração. O sindicato articulou com os parlamentares a aprovação da reversão, na perspectiva de manter os empregos e receber os salários em dia.

Ficamos com a realidade no nosso colo [...]. Passamos por momentos mais humilhantes. Eles primeiro pagavam a folha de pagamento dos funcionários do SAERB, depois é que eles iam ver a situação dos

funcionários da SANACRE. [...] Ficamos uns quatro cinco meses no SAERB. [...] Quando a primeira diretoria do SAERB botou o pé na parede e disse não, nós não vamos arcar com os trabalhadores. O sindicato estava ali sempre nos apoiando e nós acompanhando, dando apoio, não vai, não vai. Aí foi quando a coisa extremou mesmo que partiu, e aí fomos buscar os entendimentos. Vamos para outras instâncias né, vamos ver o que o procurador diz (SD2, 2014).

O jornal A Tribuna, de janeiro de 1997, destacou a situação do quadro funcional da SANACRE: “Os funcionários da Companhia de Abastecimento do Estado do Acre estão boiando” sem saber o que lhes aguarda no futuro. O remanejamento de alguns já foi assegurado pelo prefeito, mas a maioria não sabe qual será o seu destino” (JORNAL A TRIBUNA de 07/01/1997).

Portanto, somente um pequeno número de servidores da SANACRE foram aproveitados pelo SAERB, principalmente a inteligência que assumiram cargos comissionados na nova estrutura. Para acomodar o pessoal da SANACRE o governo estadual criou, em dezembro de 1997 o Departamento Estadual de Água e Saneamento (DEAS), responsável pela prestação dos serviços nos municípios acreanos (ACRE, 1997 (2)). Na realidade, com o DEAS, uma autarquia estadual, ficou também naquela mesma situação, nem pode o pessoal ir para o SAERB e nem ir para o DEAS, já que eram celetistas. Somente no mandato seguinte, já com outro governador, foi garantido os empregos desses servidores na SANACRE, sendo um quadro em extinção. Como um ato de governo, todos os servidores da SANACRE foram disponibilizados para o DEAS, inclusive aqueles servidores lotados nos demais municípios do estado. (TE2, 2014).

A Lei nº 1.232, de 27 de junho de 1997 (Anexo 1), que ratifica o “instrumento de Reversão dos Serviços de Água e Esgoto de Rio Branco”, foi aprovada somente cinco meses após a criação do SAERB. Merecem destaque no instrumento de reversão, aprovado na Assembleia Geral Extraordinária da SANACRE, no dia 21/02/1997, os seguintes aspectos (ACRE, 1997):

- A cessão ao SAERB, a título de comodato por prazo indeterminado, dos bens destinados à captação, tratamento e distribuição de água, bem como, os reservados ao sistema de esgotamento sanitário da cidade de Rio Branco.
- A absorção pelo SAERB dos servidores da SANACRE, na forma estabelecida em Lei, correspondente ao serviço revertido e por ele a ser explorado, respeitando o regime jurídico

a que estão subordinados e obrigando-se, ainda, a suportar os encargos trabalhistas, sociais e previdenciários decorrentes da relação empregatícia.

- O pagamento pela SANACRE aos servidores absorvidos pelo SAERB dos vencimentos devidos até o mês de março daquele ano, transferindo-os sem qualquer saldo de salários.
- Os créditos e débitos, ajuizados ou não, da SANACRE seriam levantados e apurados, objetivando negociação futura com o SAERB com finalidade de sua transferência.
- Que o faturamento e a arrecadação, relativos a março daquele ano, seriam de competência e direito da SANACRE, passando as receitas à titularidade do SAERB a partir de 1º de abril.
- Que as partes deveriam remeter no prazo máximo de trinta dias, aos respectivos poderes legislativos, Projeto de Lei ratificando o acordo firmado e obtendo as respectivas autorizações para transferências definitivas dos bens cedidos, bem como a assunção dos servidores a serem absorvidos.

Como conclusão, o quadro 5.1 contempla um resumo da configuração dos três fluxos que ensejaram a abertura das janelas de oportunidades que levaram o saneamento à agenda dos governos em 1997.

Quadro 5.1 – O saneamento na agenda dos Governos: formulação da política em Rio Branco na mudança institucional de 1997, conforme o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon

(Continua)

FLUXOS	EVENTOS
O fluxo de definição de Problemas	➤ Baixos índices de cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
	➤ Indefinições na Política Nacional de Saneamento com a desarticulação do PLANASA em 1984 - Crise nas CESBs.
	➤ Descontrole administrativo e Financeiro da SANACRE com a excepcionalidade do aumento dos investimentos, no final dos anos 1980.
	➤ Uso político-partidário da SANACRE no início dos anos 1990: a superlotação de pessoal.
	➤ Crise no Sistema de Abastecimento de água da cidade: A decretação do estado de calamidade pública de 1996 e 1997.

O fluxo de Soluções e Alternativas Propostas	➤ Seminário do CREA/AC: Água vida para Rio Branco de 1996: Início do movimento dos técnicos do setor de saneamento para a solução dos problemas de abastecimento de água da cidade. A proposta de municipalização dos serviços
	➤ A elaboração do Plano Emergencial em 1996: a participação da FUNASA e da ASSEMAE.
	➤ A proposta de financiamento via orçamento geral da união, através de emendas parlamentares.
O fluxo da Dinâmica Política	➤ O PMDB na base de sustentação do governo FHC (PSDB).
	➤ A vitória do PMDB nas eleições municipais de 1997, tendo como bandeira de campanha a resolução da crise do abastecimento de água de Rio Branco.
	➤ Forte bancada Federal do PMDB: dois senadores e 04 deputados federais (a metade da bancada do Acre).
	➤ A aliança política do PMDB com o governador (PPR/PPB).
Abertura da Janela de Oportunidade	➤ A maioria do prefeito na Câmara Municipal
	➤ O fluxo dos problemas em primeiro plano e o fluxo da dinâmica política como os responsáveis pela abertura da janela de oportunidades que foi facilitada por uma solução disponível para a municipalização dos serviços
	➤ Identificado três empreendedores da política: dois políticos e um técnico ligados ao PMDB que tomaram para si a missão unir os três fluxos
	➤ Transferência da gestão dos serviços de saneamento de uma sociedade anônima de economia mista para uma autarquia municipal (SAERB).

Kingdon (2006) destaca que, os empreendedores da política (*policy entrepreneurs*) são pessoas dispostas a investir recursos para promoverem políticas que possam lhes favorecer. Os empreendedores aparecem quando as janelas se abrem, eles têm prontas suas propostas favoritas e suas preocupações sobre problemas, e os trazem à tona no momento propício. Ademais:

Na busca de seus objetivos, eles desempenham no sistema, a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a propostas. A união das dinâmicas isoladas descritas anteriormente depende muito do surgimento de um *entrepreneur* certo no momento certo (KINGDON, 2006b, p.239).

No caso em tela, distinguem-se três empreendedores da política: em primeiro lugar o prefeito eleito Mauri Sérgio, que foi quem abraçou a ideia, estimulou o debate entre os especialistas e

esteve à frente das negociações com o governo estadual no período da transição. Em segundo, o então senador (ex-prefeito, ex-governador e atualmente deputado federal) Flaviano Melo que, quando governador (1987-1989), foi o responsável por grandes investimentos em saneamento na capital. Na época senador, Flaviano era a maior liderança do PMDB e o grande articulador para garantir o financiamento, via emendas parlamentares, da nova estrutura municipal. Finalmente, o terceiro, foi o engenheiro e presidente do CREA/AC, Tião Fonseca, responsável pelo início do processo de discussão na área técnica que foi assimilada pelos políticos e levada ao debate público nas eleições. Foi também o primeiro presidente da autarquia criada. Foram, portanto, estes dois políticos e o referido técnico, que participaram diretamente de todo o processo e foram fundamentais quando a janela se abriu, participando ativamente das negociações com o governo estadual para a municipalização dos SAE de Rio Branco.

A inclusão da prestação dos serviços de saneamento na agenda dos governos, na cidade foi impulsionada pelos fluxos dos problemas e das decisões políticas. Os dois fluxos contaram com um outro fluxo disponível, o das soluções, forjadas na comunidade de técnicos, com o apoio de várias instituições como CONFEA, CREA - AC, FUNASA e ASSEMAE. Portanto, de um lado, a grave crise que afetou o setor no início dos anos de 1990, impossibilitando a SANACRE de oferecer os serviços de forma regular e com qualidade, e, de outro, o pleito eleitoral de 1996, quando a prestação dos serviços de saneamento foi levada para os debates eleitorais, possibilitou, em 1997, a mudança na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Rio Branco.

Tinha-se a crise e o impulso da vitória no pleito eleitoral do candidato, cujo o partido, tinha instituído com a sua bandeira de campanha, a resolução do problema de abastecimento de água da cidade. Nesse sentido, imediatamente, os três empreendedores tomaram para si a missão de contribuir para a convergência do fluxo dos problemas, das soluções e alternativas e das decisões políticas. Todos os três fluxos se associaram mais ou menos num mesmo momento para a concretização da municipalização dos serviços de água e esgotos de Rio Branco com a criação do SAERB.

Como ficaria a prestação de serviços de saneamento em Rio Branco se o tema não fosse levado para dentro de um processo eleitoral? Fica a preocupação de que a importância que o saneamento básico exerce para a saúde pública e o caos que a cidade estava sofrendo na época não foram suficientes para garantir o apoio dos governos, independentemente do processo

eleitoral, e que o debate entre as três esferas de governo sobre uma política pública de saneamento pode ser crítica no avanço da agenda do saneamento nas diferentes esferas.

6 A MUDANÇA INSTITUCIONAL DE 2012: O MODELO DE AUTARQUIA ESTADUAL

6.1 Introdução

Em 2012, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de Rio Branco passaram pela sua quarta mudança institucional, num momento em que, na política pública nacional para o setor, uma nova legislação expressava novas e importantes orientações para a prática do saneamento no país, a qual, conforme Rezende & Heller (2008), apresentava o potencial para o novo quadro político-institucional que efetivamente sucedia o modelo da década de 1970: a lei sobre consórcios públicos – Lei Nº 11.107, de 06/04/2005 (Brasil, 2005) e a Lei Nº 11.445/2007, de 05/01/2007, denominada “Lei do saneamento” (Brasil, 2007). Para Heller (2013b), de um lado, a nova legislação estabelece, dentre outras questões, a regulamentação da gestão associada de serviços por meio de cooperação entre entes federados e, de outro, uma nova compreensão para o conceito de saneamento básico, no sentido de ampliar os componentes das atividades de gestão, incluindo um conjunto mais ampliado de seus componentes, fruto de um possível consenso entre posições e interesses diversos.

Autorizados por leis específicas, os chefes dos poderes executivos do município de Rio Branco e do Estado do Acre assinaram, em maio de 2012, um Contrato de Programa, pelo qual município, através do Serviço de Água e Esgoto de Rio Branco (SAERB), delegou ao estado, por meio do Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento (DEPASA), todas as ações inerentes ao sistema de produção e distribuição de água e esgotamento sanitário da cidade.

Assim como procedeu-se nas 03 mudanças anteriores (1969, 1971 e 1997), usar-se-á o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon para descrever todo o processo que ensejou esta nova mudança.

6.2 O Fluxo do Problema

Como demonstrado, Rio Branco iniciou os anos 2000 com o novo modelo de gestão do saneamento. Desde 1997, pela primeira vez em sua história, uma autarquia municipal, o SAERB, ficava à frente da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade, com proposta forjada no pleito eleitoral de 1996, frente a um quadro de calamidade pública vivenciada pelo setor, principalmente o de abastecimento de água. Necessário se faz, portanto, analisar o desempenho do SAERB frente à prestação dos serviços

na perspectiva de se entender o motivo pelo qual, em 2012, o modelo é substituído, voltando para a égide do estado, na figura de uma autarquia, o DEPASA.

Um instrumento muito importante para decifrar a mudança é a análise dos indicadores de saneamento. “Os indicadores são usados para avaliar a magnitude de uma situação (...) e discernir mudanças ocorridas nessa situação” (KINGDON, 2006b, p.227). Utilizando-se os dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 (IBGE, 2001; 2011), pode-se extrair conclusões importantes acerca da atuação do SAERB frente à prestação dos serviços no período, na tentativa de que, como bem observou Kingdon, embora sozinhos não possam determinar a existência de um problema, mas suas interpretações auxiliam na identificação ou na construção de determinados problemas (CALDAS, 2007). Na tabela 6.1 estão os indicadores que foram extraídos dos censos demográficos de 2000 e de 2010 (IBGE, 2001 e 2011).

Tabela 6.1 – Principais indicadores de saneamento de Rio Branco, conforme os censos demográficos de 2000 e 2010

Indicadores	(Continua)			
	Censos	Urbano	Rural	Total
População	2000	226.298	26.761	253.059
	2010	308.545	27.493	336.038
Taxa de urbanização (%)	2000			89,42
	2010			91,82
Percentual de domicílios abastecidos por rede geral de água com canalização interna	2000	35,8	0,7	31,6
	2010	47,2	2,1	43,7
Percentual de domicílios abastecidos por poço ou nascente com canalização interna	2000	19,5	18,8	19,4
	2010	23,4	24,7	23,5
Percentual de domicílios com outra forma com canalização interna	2000	0,5	1,1	0,6
	2010	0,4	3,5	0,7
Percentual de domicílios ligados à rede geral sem canalização interna	2000	20,0	0,0	17,6
	2010	7,7	3,2	7,4
Percentual de domicílios com poço ou nascente sem canalização interna	2000	17,5	70,7	23,8
	2010	19,7	54,9	22,5
Percentual de domicílios com outra forma sem canalização interna	2000	6,7	8,7	7,0
	2010	1,5	11,7	2,3
Percentual de domicílios atendidos por rede de esgotamento sanitário	2000	40,1	0,1	35,3
	2010	47,8	0,8	44,1

Indicadores	Censos	Urbano	Rural	(Conclusão)
				Total
Percentual de domicílios atendidos por fossa séptica	2000	8,2	10,6	8,5
	2010	12,1	24,3	13,1
Percentual de domicílios atendidos por fossa rudimentar	2000	27,4	52,7	30,4
	2010	18,9	31,0	19,8
Percentual de domicílios com outros tipos de escoadouro	2000	18,2	5,6	16,7
	2010	19,5	34,7	20,7
Percentual de domicílios que não tem/não sabem de escoadouro	2000	6,1	31,0	9,0
	2010	1,8	9,2	2,3

Fonte: IBGE: Censos Demográficos de 2000 e 2010

O SAERB iniciou sua gestão dos serviços de saneamento de Rio Branco num cenário de uma taxa de urbanização de mais de 91%. A convergência à urbanização, verificada com grande intensidade nas décadas de 1970 (41,1%), 1980 (74,83%) e 1990 (85,46%), inicia os anos 2000 ainda com uma forte tendência, alcançando, em 2010, 91,82%.

Com relação ao abastecimento de água, em seus 15 anos na gestão do saneamento do município, timidamente o SAERB ampliou o percentual dos domicílios atendidos pela rede geral com e sem canalização interna, de 49,2%, em 2000, para 51,1% em 2010. Portanto, na década, enquanto a população cresceu 32,8%, os domicílios atendidos foram de somente 1,9%, demonstrando que a atuação do SAERB ficou muito aquém da dinâmica demográfica da cidade. Já na questão do esgotamento sanitário, a história foi diferente. Conforme já discutido no capítulo 5, a partir de dados do Censo Demográfico de 1991 (Tabela 5.1), quando a SANACRE estava à frente dos serviços, somente 6,6% dos domicílios do município eram atendidos por rede de esgotamento sanitário. Sob a égide do SAERB, este valor saltou para 35,3%, em 2000, e para 44,1% em 2010.

Em síntese, conforme a classificação estabelecida pelo PLANSAB no período 2000-2010, o percentual dos domicílios particulares permanentes que possuíam saneamento adequado (com rede geral de abastecimento de água, com rede geral de esgoto ou fossa séptica e até dois moradores por dormitório) saiu de 27,9% para 34,3%. Para aqueles que possuíam um saneamento parcialmente adequado (com pelo menos um serviço inadequado) o percentual passou de 60,2% para 60,8%, e para os que possuíam um saneamento inadequado (com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e

mais de dois moradores por dormitório) o percentual caiu de 12,0% para 4,9% (IBGE, 2010). As informações censitárias, porém, não permitem que se avalie outros importantes indicadores dos SAE, tais como: se o abastecimento de água se verifica com regularidade, se a população tem acesso aos critérios tarifários, se a água ofertada atende aos padrões de potabilidade; e, para o esgotamento sanitário, não se sabe qual o destino desses efluentes, sobre a existência ou não de interceptor e qual o percentual de tratamento.

Verifica-se, pois, que nos 15 anos da gestão municipal dos serviços de saneamento são inegáveis os avanços, principalmente na questão do esgotamento sanitário. Contudo, os números estão muito aquém da meta maior que é a universalização do acesso.

É importante observar que nos primeiros 10 anos de vida do SAERB, período que vai de 1997 até 2007, a política nacional de saneamento vivenciou o chamado vazio institucional. “O PLANASA passou a entrar em decadência na década de 1980 (...), ficando a política de saneamento em estado de indefinição e de imobilidade até a conquista de uma marco regulatório para o saneamento na primeira década do século XXI” (HELLER, 2013, p. 487). Esta indefinição pode explicar muitos dos problemas sofridos pela autarquia nesse período.

Na busca pela identificação dos problemas, necessariamente tem-se que proceder a uma análise profunda dos 15 anos de atuação do SAERB na gestão dos SAE em Rio Branco, fundamental para a identificação do porquê de a prestação dos serviços chamar a atenção dos governos, suscitando a mudança na gestão do saneamento da cidade. “[...]. As chances de uma dada proposta ou de um certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante”. (KINGDON, 2006b, p. 228). Utilizando-se os relatos captados pelas entrevistas semiestruturadas (de técnicos, políticos e sindicalistas) e das notícias de jornais da época, as limitações na gestão foram detalhadas, seguindo a classificação definida por Heller (2013b, p. 374):

[...]. A política setorial dos últimos dez anos, ao ter propiciado indubitáveis avanços em diversos campos, na verdade acabou por tornar mais visíveis as deficiências na gestão dos serviços, tanto no âmbito das administrações municipais quanto no das estaduais, obviamente com importantes e exemplares exceções. As limitações na gestão envolvem, entre outros aspectos, baixa capacidade de adequadamente planejar e executar as obras; baixo nível de fiscalização quanto à correta e responsável aplicação de recursos públicos; incapacidade de assegurar sustentabilidade às intervenções realizadas; grande distância entre o caráter pontual das intervenções e seu enquadramento em um

planejamento de mais longo alcance; modelos tarifários financeira e socialmente discutíveis; regulação inexistente ou com baixa efetividade; incipiente controle social; inadequadas e, muitas vezes, conflituosas relações interfederativas; insuficientes relações intersetoriais. Tais limitações restringem a efetividade da disponibilização de recursos para o setor, frequentemente implicando gastos com alcance aquém do desejável, seja por ineficiência em sua aplicação seja por malversação de recursos públicos.

Conforme Kingdon (2003), é importante identificar as situações que se tornaram problemas para receberem a atenção dos formuladores de políticas públicas. Neste caso, aqueles problemas que contribuíram para a mudança na gestão dos serviços, em 2012.

Analisa-se, inicialmente, as questões que limitaram a gestão, referentes à incapacidade de assegurar a sustentabilidade da autarquia, destacando-se os erros e as omissões acontecidos no momento da reversão dos serviços. O processo levou a um início de gestão desequilibrada que, aliada a uma frágil política tarifária, desencadeou um forte desequilíbrio econômico-financeiro que levou a autarquia a um crescente enfraquecimento. Depois analisam-se as consequências danosas desse enfraquecimento para a sustentabilidade dos serviços, em função das rusgas que geraram uma conflituosa relação interfederativa envolvendo o município e o estado, iniciada na campanha eleitoral de 1996. Nesse contexto, a promessa da resolução da grave crise no sistema de abastecimento de água da cidade foi utilizada para que a oposição vencesse as eleições municipais.

Em seguida, analisam-se as questões relacionadas à baixa capacidade de planejar e executar obras, envolvendo a baixa autonomia do município frente ao estado, este último então responsável pela aplicação de altas somas de recursos públicos no setor.

Findadas as eleições, o acordo político selado anteriormente, envolvendo um processo amigável de reversão dos serviços, não se verificou. A postura do governo do estado foi a de transferir não só os ativos da SANACRE, mas também os seus “passivos podres”.

[...] a disposição do governo de passar foi imediata, ele estava com um pepino. Agora junto, ele queria fazer muita briga, ele queria inviabilizar a nova empresa que a gente estava montando [...] passando só dívidas, ele dizia que tinha não sei quanto para pagar. Tinha uma dívida de tanto, e 3 vezes de dívida para receber, [...] então não tem como, isso deu muita dor de cabeça (PO1, 2014).

Após várias rodadas de negociação o acordo foi fechado, mas o município teve que usar uma estratégia para a concretização do processo. A questão maior foi a transferência de todo o pessoal da SANACRE para o SAERB, o que, por lei, não se sustentava por tratar-se de regimes jurídicos diferentes.

[...] a cláusula de reversão que nós conseguimos assinar foi: “o SAERB absorverá os funcionários da SANACRE, na forma da lei”, aí a gente dizia assim [...], a gente absorve, mas na forma da lei, então encargos trabalhistas atrasados, funcionários da SANACRE que vinham de alguma forma sem respaldo, não poderiam ser efetivados, porque tinha uma questão legal. Mas para a gente sair daquele impasse a gente colocou essas “letrinhas”, essas palavras nesse contrato e assinamos (TE6, 2014).

O fato é que essa dificuldade no processo de transição criou uma certa animosidade entre técnicos e diretores da SANACRE e os técnicos e diretores do SAERB, gerando contratempos no momento da mudança. Vários foram os relatos, alguns até emocionados, daqueles que vivenciaram o processo de mudança e que estavam à frente do processo da reversão.

A SANACRE trancou o almoxarifado com o pouco que havia ainda e transferiu para o Quinarí (**Município próximo à Rio Branco**) o pouco que havia, que poderia atender aquela situação emergencial. Através da gestão de amigos, [...], conseguimos algumas liberações para aquele momento. Outro problema grave era o produto químico, o sistema estava sendo entregue com zero de produto (TE5, 2014, grifo nosso).

[...], foi repassado somente o pessoal, porque não passaram os equipamentos, as viaturas não foram repassadas. De repente o SAERB ficou seis meses sem viaturas. E nós (SANACRE) vínhamos de uma frota de carros novos, os caminhões todos equipados novos. Esses equipamentos foram sucateados no pátio da empresa (TE3, 2014).

Selada a questão legal, ao assumir os serviços, no início de um mandato, a peça orçamentária que tinha sido elaborada na gestão anterior não continha nenhuma previsão para gastos em saneamento, e isto foi um outro dilema. A prefeitura, para iniciar suas atividades sem nenhuma receita dos serviços, teve que retirar recursos de outros setores para financiar as despesas com água e esgoto. “Foi um problema muito sério para a prefeitura porque nós assumimos naquele momento. [...]. Meu Deus do céu! Foi um Deus nos acuda [...], tumultuadíssimo e a imprensa

toda em cima cobrando, já queriam água com 15 dias, não deram nem os seis meses, que é de praxe” (PO2, 2014).

As despesas iniciais com pessoal técnico cedido pela SANACRE, aquisição de produtos químicos e aquisição de peças e consertos de equipamentos, somente para citar algumas, tiveram que ser bancadas pelo município sem as disponibilidades de recursos específicos para esse fim. “[...], isso trouxe um ônus imediato, em que, eu me lembro muito bem que, sem a arrecadação, a prefeitura lançou mão naquele momento de uma poupança que estava começando a fazer para fins de décimo terceiro, para pagar o pessoal da prefeitura como um todo (TE5, 2014).

O cadastro comercial da SANACRE não foi repassado para o SAERB, e em função disso a autarquia não poderia fazer a cobrança pelo consumo dos serviços. Foi montada uma verdadeira operação de guerra para conseguir as informações. “[...] operações paralelas tiveram que ser montadas para migrar umas informações que deveriam ser por formas institucionais e não, vieram por voluntários que se dispuseram a pegar informações, [...], quase que de uma maneira clandestina, porque a guerra estava instalada [...]”. (TE6, 2014). Este comentário (de TE5, 2014) também ilustra a situação vivida no processo de reversão:

Então foi um começo difícil, trabalhoso, mas há uma coisa que se destaca aí, eu vi assim o empenho das pessoas, desses técnicos, das pessoas envolvidas no processo em se doarem, em trabalharem os primeiros tempos sem salário, até a reversão estruturando, [...]. Nós não tínhamos dinheiro para pagar técnicos de fora então nós mesmos nos organizamos, trabalhando até altas horas da noite, eu cedi dois escritórios que eu tinha para trabalhar ali, até que houve a reversão e as coisas pudessem se normalizar.

O fato concreto é que o instrumento de reversão dos serviços de água e esgoto de Rio Branco foi uma peça falha, um documento de somente duas laudas, que foi ratificado pela Lei Nº 1.232, de 27/06/1997, do Governo do Estado do Acre, conforme detalhado no capítulo anterior.

Após a publicação da Lei, o artigo que tratava do levantamento dos débitos e créditos da SANACRE para uma posterior negociação com o SAERB nunca foi concretizado, o que gerou uma dívida que foi se acumulando sobre as responsabilidades pelo pagamento dos financiamentos de logo prazo, contraídos pela SANACRE e/ou pelo Tesouro Estadual. Essa

lacuna deu margens para que o estado deixasse de pagar pelo seu consumo de água por muitos anos, contribuindo fortemente para o crescimento do déficit financeiro do SAERB.

TE 9 (2014), avaliando o processo de reversão, comenta que constam em arquivo registros de rodadas de negociação na busca de um acordo. Observa que nesses registros o município sempre se esquivava das suas responsabilidades de assumir o patrimônio da SANACRE. Comenta também a deficiência da peça jurídica do processo que ficou aquém do necessário, não definindo, por exemplo, a quem caberia o ônus dos financiamentos realizados pelo estado para o setor.

Efetivamente, o que deveria ter acontecido? Quando houve a reversão, o município teria que, de certa forma, fazer uma compensação financeira e assumir, efetivamente, todo esse passivo. [...] Na verdade talvez não pagar, mas fazer um encontro de contas, porque não tem como pagar, mas um encontro de contas aonde efetivamente pudesse se utilizar das estruturas públicas do estado na gestão do sistema (TE9, 2014).

Por outro lado, TE8 (2014) rebate os comentários de TE 11 (2014) e ressalta que não haveria nem como pensar a prefeitura ou o SAERB assumir dívidas que são da competência do poder público estadual. “Não há como fazer essa transferência. O SAERB não poderia nascer pegando esse espólio, [...], isto não existe. Transferência de funcionários também entrou no acordo, mas a justiça não possibilitou, não permitiu”. (TE8, 2014).

Essa posição de TE9 (2014) foi fortemente contestada pelos senadores do PMDB, conforme se verifica em um registro na imprensa da época, cujo título foi “Governo do Acre não paga consumo de água ao Saerb”, segundo Senador. Veja-se parte da matéria jornalística:

[...] receberam reclamação de que o governo do Estado prejudica o serviço da autarquia por não pagar seu consumo de água. [...], mas não paga as contas de água dos hospitais, escolas e demais repartições estaduais alegando que ainda pagam dívidas da SANACRE. Ora, todo governo paga dívidas de administrações anteriores. [...] É preciso se respeitar as instituições, cumprir com as obrigações do Estado (JORNAL A GAZETA ONLINE (AC), 13/07/2002).

Uma das causas dessas falhas ou deficiência nos mecanismos legais da reversão pode, também, ter sido a falta de uma legislação específica que pudesse ser a balizadora do instrumento de

reversão, já que esse processo ocorreu em 1997, dentro do período do chamado “vazio institucional” do setor. Mesmo por que:

A ausência de políticas governamentais sistêmicas e continuadas, a desordenada e tardia instituição de diretrizes normativas e, por isso, as confusas e desintegradas experiências de organização e de gestão nessa área, colaboraram para que a maioria da população urbana brasileira ainda não disponha, de forma adequada, de um ou mais dos serviços públicos de saneamento básico, ou acesse de forma restrita ou irregular (PEIXOTO, 2013, p. 503).

Depois de um começo difícil e tumultuado, a estrutura da utarquia começou a normalizar-se e partiu-se para a execução do plano emergencial, conforme o depoimento de TE6 (2014):

[...] então detectou-se as ações emergenciais, a gente foi para fazer os projetos, as emendas do orçamento da união [...], em agosto de 1997 o recurso começou a cair. Já estávamos com processo licitatório em campo e nós começamos a assumir efetivamente para dar conta [...]. [...], então houve um trabalho muito centrado para o sistema funcionar, com reservas e com qualidade, [...], a FUNASA sempre nos ajudando tecnicamente [...], então foi um trabalho árduo com poucos recursos e a gente conseguiu resolver algumas questões que estavam ali iminentes (TE6, 2014)

O sistema estava em funcionamento, mas com várias deficiências. Porém, “o grande gargalo que era a distribuição, com canos danificados, com tubulação com problemas, dimensionado já de uma forma que não atendia, então a distribuição precisava ser atacada [...]”. (TE6, 2014). Os recursos para suportar os custos operacionais da autarquia começaram a ser problema. Os recursos somente para investimentos eram supridos pelas emendas parlamentares. “Com ajuda da FUNASA houve uma ajuda financeira, através de emendas parlamentares. Vieram muitos recursos nesse período, eu posso dizer que, nesse período veio mais de 25 milhões, isso a fundo perdido para investimento. [...]”. (TE2, 2014).

A questão maior era que os recursos oriundos do OGU eram somente para investimentos e não permitiam pagamentos de despesas operacionais, como por exemplo, pessoal e produtos químicos. “Você pode até comprar tubos para recuperar a rede, tapar vazamentos, adutoras que arrombam, isso é possível. (...), material para consumo, não (TE8, 2014). Ou seja, os recursos

para a manutenção do sistema operacional deveriam ser supridos ou pela arrecadação própria da autarquia ou pelos recursos próprios da prefeitura, que nem sempre estavam disponíveis.

Sobre a questão da arrecadação própria, existia uma ineficiência na cobrança das tarifas de água e esgoto. Esta cobrança, conforme Santos, Nogueira e Oliveira (2012), é a principal fonte de recursos para custear a manutenção dos serviços e cobrir as despesas administrativas. Os dirigentes das autarquias municipais devem ficar atentos nos valores praticados e propor, caso necessários, alinhamentos de preços sempre que houver necessidades, não podendo haver interferências políticas no estabelecimento dos reajustes de preços. A dificuldade na cobrança pelo SAERB foi comentada por vários técnicos e ex-diretores:

Então é muito difícil. A tarifa não cobre. [...]. Se eu fosse cobrar a água pelo meu custo, para botar na tua casa, eu tinha que multiplicar a tarifa por dez. O cidadão não ia poder pagar. Água é caro, água tratada é muito caro. Então ele tem que chegar a um preço, é um serviço de utilidade pública, tem um interesse social. Então, mesmo com essa tarifa de dez por cento do custo real e tal, se todos pagassem, o sistema se mantém. Não vai fazer investimento, mas se paga. O problema que tem uma inadimplência muito grande (TE8, 2014).

Sem receitas tarifárias, a saída era buscar o financiamento junto à prefeitura, através de seus recursos próprios, que nem sempre estavam disponíveis devido às suas outras responsabilidades. O fato é que isto prejudicava até mesmo a manutenção do sistema. “Eu, durante os quatro anos, passei por muitas situações delicadas, porque a prefeitura realmente se tornou, [...], impotente para resolver certas coisas. O SAERB não se mantém, [...]. Ou seja, tem que ser incluído também no orçamento da prefeitura, o apoio necessário para garantir o funcionamento do sistema”. (TE8, 2014).

A situação do SAERB, com deficiência em sua cobrança tarifária, era totalmente diferente da visão defendida por Santos, Nogueira e Oliveira (2012), que afirmam que, numa autarquia municipal, os investimentos são aplicados integralmente no próprio município, dada a escassez de recursos governamentais em âmbito estadual e federal. Que o modelo é uma boa saída para utilizar os recursos próprios para ampliar a infraestrutura de saneamento básico, pois os recursos são separados do orçamento da prefeitura, havendo um melhor controle das receitas arrecadadas e também das despesas, objetivando a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços.

Conforme relatos, a política tarifária foi utilizada com sucesso pelo SAAE e também, principalmente no seu início, pela SANACRE, mas que depois foi abandonada. “Esse estudo tarifário daria o básico de quanto custava o metro cúbico de água, daí tu estimava quanto tu vendias, [...] o quanto custa [...]. Porque é daí que vem o equilíbrio. Nós temos que ter uma base (TE1, 2014). Somente em momentos isolados o SAERB chegou a fazer uma política tarifária: “[...] nessa época nós fizemos uma revisão da tarifa, fizemos um reajuste tarifário e foi criada a tarifa social. Tem os critérios e a população mais pobre paga menos. É uma política nacional. A população que mais precisa é aquela que não pode pagar, então tem esse lado social, também.” (TE7, 2014).

Mesmo que a Prefeitura Municipal de Rio Branco tenha instituído a tarifa social para atender à população de baixa renda, haveria a necessidade de se verificar o impacto da mesma sobre o equilíbrio econômico-financeiro da autarquia. Significa dizer que a política tarifária deve ser condizente com a realidade econômica do município, sem perder de vista os custos operacionais dos serviços e a necessidade dos investimentos (SANTOS, NOGUEIRA e OLIVEIRA, 2012).

Santos, Nogueira e Oliveira (2012) comentam que existem duas desvantagens que devem ser mencionados na análise de um modelo de autarquia municipal. A primeira delas, que foi determinante no caso do SAERB, diz respeito à restrição para fontes de financiamento, por ela não poder ser tomadora de crédito, devendo ser analisada a sua capacidade de endividamento em conjunto com a administração municipal. Essa restrição tem como consequência a limitação de investimentos de capital, ocasionando atraso na implantação de novas tecnologias. No caso de Rio Branco, esta restrição foi suprida pela assunção dos financiamentos pelo governo do estado.

[...] o governo federal disponibilizou recursos para o saneamento no Brasil, nas capitais. Rio Branco se candidatou, só que nós tínhamos um limite de capacidade de endividamento e de pagamento. O Orçamento Geral da União (OGU) era mínimo, o que nós podemos pegar de OGU, pegamos todos. [...] o estado (com maior capacidade de endividamento) pegou estes recursos, licitou e implementou. Só que isso, inevitavelmente, obrigatoriamente por lei, tinha que ser repassado para o município, quando fosse concluído (PO5, 2014).

A segunda desvantagem, conforme Santos, Nogueira e Oliveira (2012), é a influência da política local na tomada de decisões, mesmo quando elas são de natureza técnica, como a política tarifária de água e esgoto. Muitas vezes, os interesses políticos levam o Executivo Municipal a não aprovar as medidas necessárias, gerando distorções entre o valor cobrado e o valor de mercado, deixando o sistema deficitário:

[...]. O principal problema eu diria, que a gente enfrenta, além da inadimplência, que é grande, o pessoal paga água mas parece que não é prioridade, há uma compreensão, por parte das autoridades, que você não pode suspender o fornecimento por ser um serviço essencial, então você não pode cortar. Se você não pode cortar, o cidadão não se sente obrigado a pagar. [...], reajuste da tarifa dos serviços é perfeitamente possível. Agora se você nem recebe a forma como está, propor aumento é meio complicado e não é recomendável politicamente (TE8, 2014).

O elevado índice de perdas de água também foi citado pelos entrevistados como um dos problemas sérios enfrentados pelo SAERB na sua trajetória. Conforme Pinto (2012, p. 358), as perdas no sistema de abastecimento de água influenciam na questão ambiental e na eficiência energética, em função da exploração excessiva dos mananciais, como também na sua saúde financeira:

As perdas de água são muitas vezes responsáveis também pela saúde financeira de um prestador de serviços de saneamento básico, tendo seus efeitos relacionados diretamente com a capacidade de obter resultados positivos ou negativos em termos de faturamento e de lucro líquido, além de outros correlatos e, dessa forma, devem ser apurados e mitigados com todas as ferramentas e recursos disponíveis.

Desde o início de suas operações o SAERB não estabeleceu uma ação permanente de controle das perdas que pudesse aliviar a sua grave situação econômico-financeira. “[...] O outro grande problema, que realmente até hoje existe, é uma dificuldade muito grande para controlar, são as perdas. O desperdício de água é muito grande na cidade”. (TE8, 2014).

“Uma coisa que dói muito em qualquer administrador que entra nessa área é a quantidade de perdas. A gente perde mais de 50% da água que a gente produz, e havia uma coisa, o SAERB só ia atrás dos vazamentos que eram denunciados. Ia lá e fazia uma abordagem daquele

morador” (TE11, 2014). Este depoimento é emblemático para demonstrar a ausência de uma política permanente para reduzir as perdas no sistema.

Na tabela 6.2 demonstra-se a evolução das perdas no sistema para o período 2009-2013, destacando que, para o período de 2009 até maio de 2012, o SAERB estava à frente dos serviços e, a partir de maio de 2012, já estavam sob a égide do DEPASA.

Tabela 6.2 – Município de Rio Branco, indicadores selecionados (2009-2013)

Indicadores	Anos	Valores
Índice de perdas totais de faturamento (%)	2009	74,84
	2010	68,23
	2011	69,72
	2012	59,13
	2013	60,21
Índice de perdas na distribuição (%)	2009	74,60
	2010	68,40
	2011	69,24
	2012	62,47
	2013	60,21
Índice de perdas por ligação (em Reais)	2009	1.475,03
	2010	1.105,98
	2011	1.286,08
	2012	920,86
	2013	927,53

FONTE: Adaptado do documento Perdas de Água: Desafios ao Avanço do Saneamento Básico e à Escassez Hídrica: Instituto Trata Brasil em parceria com a GO Associados - 2013.

No período analisado, todas as tentativas de redução de perdas, seja no plano emergencial ou naquelas empreendidas nos anos seguintes, não obtiveram êxito significativo, conforme pode ser observado na Tabela 6.3. Os índices de perdas totais de faturamento, assim como os de perdas na distribuição, no período de 2009 até 2011 (último ano de atuação do SAERB), caíram de pouco mais de 74,6% para de 69,7% e 69,2%, respectivamente. Ambos melhoraram, no período analisado, pouco mais de 6,5%, portanto, as perdas continuaram muito elevadas, levando-se em consideração a média nacional. Portanto, essas tentativas causaram um impacto muito pequeno nos custos operacionais da prestação dos serviços. Ex-diretores ouvidos destacaram as possíveis causas para essa baixa eficácia das ações.

Nós tínhamos uma perda muito grande. A ordem de perda era em torno de 60%, 62%, por aí. Hoje também deve estar por aí, nós não evoluímos, [...],

mas isso é um trabalho que tem de ser sistemático. O trabalho de controle de perdas é um trabalho que tem de ser sistemático. Se você não fizer este trabalho, você rapidinho volta a ter a mesma perda (TE4, 2014).

Tinha [Planos de combate às perdas], mas não tinha o recurso, não tinha capacidade financeira para investir nesses planos, para implantar o planejamento. Porque, por exemplo, um plano de combate de perdas, ele passa por: substituição de equipamentos para trabalhar com eficiência energética, aquisição de hidrômetros para hidrometrar toda a cidade, substituições de ligações [...]. (TE7, 2014).

O fato concreto foi que o SAERB não perseguiu com determinação a redução das perdas que pudesse propiciar um alívio no déficit que a autarquia apresentava na prestação dos serviços. Mais recentemente, conforme relatos, poucos meses antes dos serviços serem repassados para o DEPASA, várias ações de combate às perdas foram realizadas. A estratégia consistia em bombear muita água para determinada região e mandar uma equipe para mapear e combater as perdas, aliada a uma equipe social para trabalhar a questão do desperdício com os usuários. “[...] por outro lado, também identificamos quem eram os principais devedores, começamos a chamar esses devedores para negociação, [...], nós estávamos começando a avançar nisso aí, já tínhamos feito o mapeamento completo, nós fazíamos as primeiras negociações”. (TE11, 2014).

São raros os registros que destacam que o SAERB foi capaz de custear as suas próprias despesas com a sua arrecadação própria, custear as suas despesas operacionais. Na maior parte desses quinze anos, a Prefeitura Municipal de Rio Branco teve que complementar as despesas ordinárias da autarquia. O fato é que a inexistência de uma política tarifária justa, obedecendo às condições socioeconômicas dos seus consumidores, e a existência de altas perdas, impactavam diretamente nos custos de produção e distribuição de água. As rugas políticas, herdadas em função da promessa de resolução do grave problema de abastecimento de água vivido pela cidade, como bandeira política na campanha eleitoral vitoriosa de 1996, estremeceram as relações entre estado e município, o que impossibilitou a parceria entre os dois na maior parte dos quinze anos de SAERB. Já em 1997, o ano da reversão, os problemas começaram a acontecer mesmo no processo de transição, como demonstrou-se.

Os déficits iam se acentuando devido a essa falta de capacidade da arrecadação tarifária e ao aumento dos custos operacionais. Forçosamente, para manter os serviços em funcionamento, a prefeitura, com seus poucos recursos, tinha que financiar o déficit do SAERB para manter os

serviços em funcionamento. A magnitude desse financiamento chegava a 30% dos gastos totais da autarquia.

[...]. Então o SAERB começou a entrar numa situação, que todo mês a prefeitura tinha que complementar essa parcela que faltava. Para você ter uma ideia, o SAERB, de um faturamento de R\$ 2 milhões e quinhentos mil/mês, arrecadava em torno de R\$ um milhão e setecentos/mês e tinha uma despesa de R\$ dois milhões e quatrocentos. Todo mês tinha um déficit na casa dos R\$ 900 mil reais [...]. Todo mês na prefeitura, uma parcela do tesouro tinha que ir para o saneamento, para o SAERB, deixando talvez de cumprir outras obrigações dentro do município [...]. (TE7, 2014).

Como foi detalhado no capítulo 5 desta tese, outro grande entrave que dificultou a atuação do SAERB, foram os efeitos da utilização das deficiências no sistema de abastecimento de água como bandeira política, na vitória do PMDB nas eleições de 1996, principalmente sobre as futuras relações com o estado. A situação tornou-se mais aguda quando a Frente Popular, capitaneada pelo PT (partido que foi derrotado naquelas eleições), venceu as eleições em 1998 e passou a governar o estado, a partir de 1999, até os dias de hoje. A politização do saneamento interferiu fortemente nas relações interfederativas estado x município, descartando a existência de uma possível parceria entre ambos, o que seria extremamente salutar para a condução do saneamento da capital.

A opinião dos políticos também é que a disputa eleitoral prejudicou as relações entre estado e município na questão do saneamento da capital. “Prejudicou, é claro. [...]. Ele foi um movimento muito eficiente, do ponto de vista da política eleitoral, mas do ponto de vista do saneamento foi um desastre” (PO3, 2015). Outro depoimento confirma como as relações se estremeceram:

[...] em 1997 se coroa com o oportunismo de pessoas querendo disputar uma eleição confundindo uma apropriação de um serviço como se tivesse vindo de carona uma quantidade de recursos para fins suspeitos, pelo menos eu diria, e o resultado foi a tragédia se instalar de maneira definitiva (PO4, 2015).

Os sindicalistas também criticaram a forma como se deu o processo da municipalização com fins político-partidários, uma política para atender interesses pessoais, sem compromisso com o futuro, conduzindo o sistema de maneira correta. “Os projetos que vinham, construíam coisas que não iam a lugar nenhum. Construíam ETEs que não faziam o tratamento de esgoto, [...]

Então a empresa foi sendo tratada como algo político [...], então chegou um momento que o SAERB estava inviabilizado como a SANACRE” (SD1, 2014).

Para muitos técnicos e sindicalistas, outro ponto crítico que interferiu, negativamente, nas atividades do SAERB durante os seus 15 anos na gestão dos serviços de saneamento municipal foi a escolha de diretores atendendo somente a critérios políticos, com a escolha de pessoas com desconhecimento técnico do setor de saneamento. Este fator, conforme relatos, não permitiu que as boas práticas iniciadas em determinados governos pudessem ser continuadas representando um retrocesso na performance da autarquia. Conforme depoimento de TE1 (2014):

(...) não havia política na área de saneamento. (...) quando começou com política, os cargos técnicos (...) serem apontados pelo governo, que muitas vezes não era a pessoa ideal, com capacidade suficiente para administrar aquele serviço, aí a área de saneamento começou a entrar em crise. Porque a política entrou numa área que era totalmente técnica.

Destacam também o caráter técnico do setor, que, para tanto, deve ser visto como um serviço de engenharia.

[...], não há uma preocupação de escolher uma pessoa técnica para a gestão do sistema. Então isso aí atrapalha muito. E quando o gestor que é nomeado, ele chega, são poucos aqueles que desenvolvem um trabalho junto com o corpo técnico da empresa. Principalmente quando há uma situação em que a administração é de um partido e passa para a administração de um outro partido (TE7, 2014).

Quando nós chegamos aqui quem foi nomeado o diretor administrativo foi uma pessoa estranha ao setor de saneamento e o diretor técnico que não esquentava a cadeira lá dentro. Então precisa ter uma instituição forte e precisa ter um compromisso político de fortalecimento dessa instituição através de técnicos, de recursos, de tudo mais que uma instituição precisa para funcionar. Esse, para mim, é o grande erro da atualidade, é não estar gerenciando essa instituição, nem a nível estadual, nem a nível do município de Rio Branco (TE5, 2014).

Os sindicalistas têm uma visão muito clara da forma como foram escolhidos os administradores da autarquia municipal que, além de aumentar os custos operacionais, interfere diretamente na qualidade dos serviços prestados:

“Os gestores e os políticos acham que é só criar a empresa, gerenciar, botar um corpo técnico e aí você está fazendo saneamento, não é [...]”. (SD2, 2014). “[...], governadores, os prefeitos, não têm compromisso com o saneamento. Vão para a televisão enganar a população, a população humilde que não tem conhecimento, eu tenho é dó dessas pessoas. O saneamento hoje, de lá para cá, virou totalmente cabide de emprego”. (SD3, 2014).

Toda a situação financeira desfavorável foi agravada pela indisposição do governo estadual em pagar pelo seu consumo de água. Pelos relatos, somente no primeiro mês da reversão que o governo estadual pagou pelo seu consumo. Depois, somente veio a fazê-lo novamente mais de dez anos depois. Esta decisão do governo do estado do Acre, somada com outras medidas que foram adotadas ou não, deixou o SAERB com uma situação financeira deficitária. Endividado, o SAERB teve como saída o subsídio oriundo do tesouro municipal, medida que sacrificava outras obrigações importantes do Município, para suprir o déficit do saneamento.

“A questão do não pagamento das contas referentes ao consumo do governo, conforme relatos de técnicos, elevava em muito a inadimplência que já começava lá em cima e debilitava o sistema como um todo. Essa questão foi citada como o principal fator para justificar a falta de um melhor desempenho da autarquia”. (TE8, 2014; TE6, 2014; TE7, 2014).

Políticos que estavam à frente das administrações municipais comentaram as dificuldades de manter uma autarquia de saneamento sem o pagamento do consumo por parte do estado, valor que representava a maior parcela do seu faturamento, valor que, para *TE8 (2014)*, representava de 20 a 25% do faturamento. Infere-se que a questão da disputa eleitoral com a temática da água gerou essa disputa entre estado e município, sacrificando a performance financeira da autarquia.

[...] o estado teimava em não pagar a conta de água, [...]o outro governador que o sucedeu não pagou nenhuma porque entendia que o estado tinha financiado esse sistema há muito tempo [...]. O certo é que não pagavam, esse é o grande [...] calcanhar de Aquiles. [...] o sistema no município é viável se o estado não ficar fazendo esse tipo de briga com o município (PO2, 2014).

Em 2008, já com governo e prefeitura do mesmo partido, desde 2005, o estado resolveu, timidamente, começar a pagar pelo seu consumo da água e firmar alguns convênios de cooperação com o SAERB, já em função de investimentos diretos do governo do estado no saneamento de Rio Branco. (PO5, 2014).

Um político justificou que o estado já fazia um razoável desembolso mensal, fruto de vários financiamentos que foram realizados para o saneamento da cidade, via operações de crédito que eram pagas pelo tesouro estadual: recursos que foram utilizados para construção de ETAs, ETEs, reservatórios, adutoras etc. Observando que o SAERB, bem ou mal, recebeu todos esses ativos existentes na capital, portanto, o pagamento não era devido. Também criticava a forma como se procedeu a municipalização, desprovida de qualquer planejamento prévio, alegando que o processo foi para ganhar uma eleição e ter dinheiro. Por fim, não tinham nenhum plano estratégico. (PO3, 2015).

Mas chegou um ponto que estagnou, não tinha como mais crescer com a arrecadação, porque a inadimplência dos consumidores particulares era pequena, a inadimplência maior era do governo do estado, que representava a maior parcela do nosso faturamento. (TE7, 2014).

Políticos que estavam à frente das administrações municipais comentaram as dificuldades de manter uma autarquia de saneamento sem o pagamento do consumo por parte do estado, valor que representava a maior parcela do seu faturamento. Para TE8 (2014), era da ordem de 20 a 25% do faturamento. Vejam-se alguns comentários:

[...] É um discurso mais político essa história do não pagamento, eu encaro isso como um discurso político, sem nenhum fundamento, para tentar justificar a ação criminosa que eles fizeram. Primeiro de enganar a população e segundo de buscar ter uma fonte fácil de recursos, numa questão que é tão prioritária para a vida e o funcionamento de uma cidade. (PO3, 2015).

Em 2007, o governo do estado transferiu para o SAERB mais um grande investimento para o setor de saneamento da cidade, uma nova Estação de Tratamento de Água, a chamada ETA2. Esse investimento fazia parte do pacote do chamado “escândalo do Canal da Maternidade” que, por suspeita de superfaturamento, estava *sub judice* e que, a pedido do governo estadual, foi liberado pela justiça para a sua execução. Os investimentos foram financiados pela Caixa Econômica Federal, conforme relato de (PO3, 2015): “Então [...] fizemos a Estação de

Tratamento de Água – ETA, que foi a grande obra que a gente fez porque senão Rio Branco vivia um caos e nós fizemos a maior estação de tratamento de água, [...]. Nós é que fizemos a ETA 2, já num padrão moderno”.

No período, a construção da ETA2 não foi consensual. No momento da decisão da justiça, os políticos ligados ao município questionavam sobre a oportunidade da sua construção naquele momento, em detrimento da aplicação dos recursos em outras prioridades. PO1 (2014) assim se manifestou:

O governador com a forma dele ser, de querer fazer, entrou e construiu uma estação de tratamento de água nova, o dobro do que a gente tinha, mas era tudo o que a gente não precisava, estava mais do que provado que nós precisávamos combater as perdas e não adiantava botar água que ia tudo embora, era distribuição. E nós estávamos trabalhando na distribuição, tínhamos água à vontade. Ele construiu eu não sei por que, tinha um rolo aí nesse meio e aí eu não posso explicar ele está aí para dizer. E aí ficou um negócio estranho (PO1, 2014).

Na verdade, o sistema precisava das duas coisas, controlar as perdas e se preocupar com uma nova ETA. A capacidade instalada para produção de água tratada já estava no seu limite e representava um risco para o abastecimento local. Essa era a visão dos técnicos TE4 (2014), TE8 (2014) e TE6 (2014). O depoimento de um técnico sintetiza essa visão:

Era necessário sim. Você não combate as perdas de uma hora para a outra. É um longo trabalho, de vários anos. Então o que é que ocorre, a população cresce, então era necessário que nós tivéssemos uma produção maior naquele instante e que, paulatinamente ela ia se adequando. A ideia na época era até parar a ETA 1, que ela chegou a ser parada um certo período, depois, como se corrigiu as perdas, aí, a produção da ETA 2 já não era necessária para atender a cidade da forma que estava para ser feita o abastecimento. Aí, retornou-se com a ETA 1 e até hoje está funcionando (TE4, 2014).

Para Santos, Nogueira e Oliveira (2012), uma autarquia é uma eficiente forma de organização administrativa dos serviços de saneamento, tendo em vista maior controle e fiscalização das ações e maior proximidade dos cidadãos, além da condição da receita local, proveniente das tarifas cobradas, sem a característica do subsídio cruzado, para a promoção dos investimentos necessários. Por outro lado, indicam que, para fortalecer o planejamento do setor, a nova

legislação (Lei nº 11.445/2007) exige a elaboração pelo titular do saneamento, o município, do Plano Municipal de Saneamento. Um bom Plano de Saneamento deve indicar as reais necessidades de melhoria de saneamento a partir de um diagnóstico situacional dos serviços, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão pública do setor. Inclui-se, neste caso, a melhoria do corpo técnico por meio de capacitação e a criação de um sistema de informações em saneamento.

O último Plano Diretor de Saneamento de Rio Branco foi elaborado no ano 2000 para entrar em vigor em 2001. Este Plano ainda hoje é o norteador das ações no município, como revela a fala a seguir. “Havia um plano diretor de saneamento. A base dele era correta, precisava de ajuste, mas a base dele era correta, então seguindo aquele plano ali a gente tinha como fazer”. (TE11, 2014).

Conforme Peixoto (2013), embora reconhecida a autonomia municipal para a gestão dos serviços de interesse local, o seu efetivo poder de gestão sobre esse serviço ainda continua limitado. O referido autor destaca dois motivos para que isso ainda aconteça. Em primeiro lugar, a herança autocrática histórica do PLANASA, e a segunda, as divergências de interpretações dos dispositivos constitucionais que tratam do federalismo e sua relação com os serviços, mascarando ou justificando os verdadeiros interesses de muitos estados “(...) para o não reconhecimento dessa autonomia aos municípios, ou negando-lhe cooperação financeira e técnica para que possam cumprir suas funções” (PEIXOTO, 2013, p. 506).

Por outro lado, a Lei 11.445/07 estabelece o planejamento como elemento determinante da gestão dos serviços públicos de saneamento, estabelecendo a presença de regulação e objetivos e metas para o setor. “(...) A escala e o nível de integração entre diferentes serviços são essenciais para determinar o arranjo mais racional para sua organização e prestação, visando proporcionar maior qualidade e menor custo para o usuário e uma política de subsídio mais justa” (PEIXOTO, 2013, p. 507).

No caso de Rio Branco, o estado nunca respeitou essa condição de o município ser o gestor dos serviços de água e esgotos, seja pela inexistência de qualquer instrumento regulatório ou por falta de uma legislação municipal suficiente ou adequada. Podemos citar dois exemplos. O primeiro por não ter pago pelo seu consumo de água, e o segundo por ter realizado investimentos dissociados do planejamento municipal, como por exemplo a construção da ETA 2 e as obras do PAC.

Ao assumir o governo do estado no quarto mandato consecutivo do PT, o governador implantou um programa de pavimentação e saneamento em Rio Branco.

Então tudo isso envolvendo o conceito de saneamento que me desafiavam como governador. Por ser um profissional da saúde pública e ouvindo as pessoas que eu tinha o hábito de ouvir, eu entendi que isso era uma grande diretriz. [...], visitando os hospitais e vendo a alta prevalência de pessoas doentes por doenças transmitidas por água e alimento mal manuseados. E por isso que nós fizemos um investimento de mais de 1 bilhão e centro e trinta milhões, que estarão sendo concluído agora nos próximos meses (PO4, 2015).

Estas prioridades foram consubstanciadas pelo Programa Estadual Ruas do Povo. Sua criação foi justificada pela necessidade de pavimentação de ruas e de saneamento integrado enfatizando que “[...]. No rigor das chuvas, com o lamaçal das ruas, o direito de mover-se, de sair para o trabalho, de orar na sua igreja, das crianças irem à escola, enfim, o direito à mobilidade estava prejudicado” (RÊGO, 2015, p. 185). Este programa surgiu no fervor da campanha política de 2010, sendo que foi o carro chefe de toda a política estadual de saneamento do governo estadual.

O então candidato a governador Tião Viana, na campanha eleitoral de 2010, fez um compromisso com o povo do Acre, tido por alguns incrédulos como temerário. A decisão, anunciada no calor da campanha, era de fato corajosa: pavimentar, em quatro anos de mandato, todas as ruas das cidades do Acre. Mas aí dos que são chamados a fazer a história e não ousam, não desafiam e rompem a barreira do incrível, do inaudito e do impossível. Foi assim que nasceu o projeto “Ruas do Povo”. O desafio era pavimentar 3.525 ruas de todas as cidades do Acre. O investimento total do projeto é da ordem de R\$ 933,9 milhões. Quando se fala em todas as ruas, é natural que se tenha em conta um residual que ocorre, eventualmente, em virtude da ocupação e abertura de ruas após a conclusão da pavimentação de toda a cidade e os casos onde legalmente não é possível receber esse serviço (RÊGO, 2015, p. 186).

As principais fontes de recursos para financiar o Programa Ruas do Povo são destacadas por PO4 (2015)

[...]. PAC muito pouco, PAC é sempre uma frustração. O PAC nos prometeu aí 600 milhões, nós pedimos, saiu muito menos do que um quarto disso. Aí

foram operações de crédito. Porque para nós, política de crédito é política de investimento não é de débito, não é endividamento. [...], ela é calçada em crédito? É. O Estado tem capacidade de captar crédito? Tem. BNDES, Banco Mundial, Banco Interamericano, Orçamento Geral da União e PAC.

TE10(2014) complementa essa informação:

As obras do Ruas do Povo estão muito mais alicerçadas nos recursos do BNDES e do BIRD (operações de crédito) [...], os recursos do PAC são realmente alocados para saneamento e aí, a pavimentação não vai conseguir tirar ou abocanhar um pedaço disso. É tanto que a gente consegue montar ações em conjunto, recurso financiando ações diretas de saneamento casados com recursos de operações de créditos para fazer pavimentação (TE10).

Um dos grandes entraves que o Programa Ruas do Povo enfrentava era justamente a baixa capacidade do SAERB de manter e ampliar as suas atividades de manutenção do sistema de saneamento da capital. Travou-se, a partir de então, uma longa negociação política entre o governo estadual e municipal.

Técnicos e políticos descrevem o aporte de recursos para o governo do estado investir em ações de saneamento, mas são categóricos em afirmar que as intervenções diretas do Estado no setor representaram as principais causas que contribuíram para inviabilizar a gestão municipal.

No governo Lula, observou-se que o governo federal investiu maciçamente no saneamento, os recursos para o saneamento do Acre, para Rio Branco, a maioria dos recursos, vieram para o estado. [...]. Ou seja, os recursos para investimento, o governo federal disponibilizou, mas para a manutenção e funcionamento não tinha recurso, e a manutenção e funcionamento não era responsabilidade do estado, era do município. [...]. O que é que ocorreu: quando começou o governo estadual concluir os trabalhos do PAC, repassar para o município, a ampliação da rede para manutenção e, começou a dizer assim: o município tem que assumir as estações de tratamento de esgoto, que nós fomos olhar o custo, nós não tínhamos como receber mais esse encargo, mais essa demanda [...]. (PO5, 2014).

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 30, estabelece em seu inciso VIII que uma das atribuições dos municípios é “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”

(BRASIL, 1988), além de ser, também por preceito constitucional, o responsável pela oferta dos serviços de saneamento em seu território. No caso em tela, o município abriu mão ou perdeu o comando para seguir estes preceitos.

Em relação às obras do PAC executadas pelo estado, o governo municipal não exerceu o seu papel de planejar, acompanhar e fiscalizar a implantação das novas redes de distribuição de abastecimento de água e esgotos, que depois seriam repassadas para a gestão municipal. “(...) depois de tudo feito, nós do município íamos assinar um documento recebendo todas essas obras sem a gente ter tido a oportunidade de ter acompanhado a sua execução (...)” (PO5, 2014). Mesmo sendo do mesmo partido político, não foi possível uma maior articulação entre estado e município para a execução das obras.

Faltou uma proximidade maior da equipe de planejamento que estava fazendo os projetos da expansão da rede de água e esgoto com a equipe do município, para ir trabalhando. Faltou. O Estado nunca fez isso. Sem nenhuma crítica, mas é o ritmo do Secretário de Planejamento [...], o gestor da época. [...], as coisas não eram discutidas com a gente não. O estado pegava as informações dos técnicos do SAERB para fazer as redes de expansão, nem sempre cumpria as orientações da equipe técnica do SAERB, e ia tocando. O negócio era fazer, o negócio é fazer, vamos fazer (PO5, 2014).

Com a execução do Programa Ruas do Povo os problemas foram se avolumando. “(...) nós tivemos uma reunião com governador, tínhamos levado todos os nossos dados, [...], nossas apreensões com relação à maneira como se estava evoluindo as obras de saneamento na cidade” (TE11, 2014).

A amplitude das operações sufocava a capacidade operacional do SAERB, que, conforme TE7 (2014), chegou ao seu limite:

[...] a prefeitura não tinha condição de assumir, era muito pesado para a prefeitura. [...]. A autarquia não se estruturou para receber a ampliação do sistema, porque não há recursos para o desenvolvimento institucional, não há recursos para isso, nem a fundo perdido, nem de empréstimo. [...]. O sistema vai se ampliando você tem que ampliar também o seu corpo funcional, contratar mais operadores. Então isso tudo não aconteceu, aí o sistema estagnou

novamente. Isso demonstrou novamente a incapacidade do município de fazer frente a essas demandas.

Conforme Kingdon (2006b, p. 228), “O reconhecimento de problemas é um processo crítico para o estabelecimento de agendas. As chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas tiverem associadas a um problema importante”.

A incapacidade de assegurar a sustentabilidade da autarquia, iniciada ainda no início do processo de reversão, a ausência total de uma regulação dos serviços, uma frágil política tarifária e de controle de perdas e a inexistência de um controle social formal contribuíram para o seu desequilíbrio econômico-financeiro. Desequilíbrio que também foi fortemente influenciado pelo conflito político-partidário, em função da campanha eleitoral de 1996, que interferiu na relação interfederativa envolvendo o município e o estado.

Cabe destacar também as conflituosas relações intersetoriais com o estado em questões relacionadas com a baixa capacidade de planejar e executar as obras, envolvendo a baixa autonomia do município frente ao estado, agravado, mais recentemente, pela execução do Programa Ruas do Povo, sendo responsável pela aplicação de altas somas de recursos públicos no setor.

6.3 O Fluxo das Soluções e Alternativas

A alternativa da prefeitura de delegar os serviços ao estado, através de uma gestão compartilhada, foi a mais densa do ponto de vista político, e surgiu dentro de um acordo entre o Governador e o Prefeito, sem a participação de técnicos e especialistas do setor. Somente depois da decisão sobre a delegação ser tomada é que o tema foi levado para os mais diversos fóruns, na tentativa de sensibilizar tanto comunidades de especialistas quanto o público em geral.

Kingdon (2003) destaca que, no processo de difusão ocorre um efeito multiplicador, seja dos adeptos, seja dos opositores. O fato é que a ideia se torna um tema público passível de ser debatido e de ser considerado pela imprensa e pelos tomadores de decisão política. Foi exatamente o que ocorreu em Rio Branco, depois da decisão tomada e divulgada pelo Governador e pelo Prefeito, quando o tema passou a ser debatido de forma marginal pela

imprensa, pelo sindicato dos trabalhadores, pelos vereadores, pelos deputados e pela comunidade em geral.

Ao longo da sua trajetória, conforme Kingdon (2003), a ideia inicial é geralmente alterada, algumas vezes de forma marginal, e outras quase completamente. Ao longo do processo, portanto, geraram-se outras tantas alternativas à solução inicialmente debatida. No caso de Rio Branco, ao longo do curto processo da tomada de decisão de delegar os serviços para o estado, essa ideia não sofreu grandes alterações durante o processo. Houve modificações marginais e manteve-se a proposta inicial que foi decidida pelo Governador e pelo Prefeito.

É importante destacar que no período, particularmente após a Constituição Federal de 1988 e impulsionado por ela, verificou-se um fortalecimento do nível municipal, que passou a contar com maior autonomia político-administrativa, maior orçamento e maior acesso a financiamentos, embora tal fortalecimento esteja aquém do esperado para uma verdadeira e desejável descentralização (REZENDE e HELLER, 2008, p.299).

Conforme Rezende e Heller (2008), nas duas décadas posteriores à extinção do BNH, a sucessão de mandatos governamentais mostrou as seguintes características do setor de saneamento, períodos de oscilações institucionais assim caracterizados:

- Governo José Sarney - 1985-1990 – Endereço Institucional: proximidade com as políticas urbanas;
- Governo Fernando Collor – 1990-1992 – supervalorização dos agentes privados na determinação dos rumos políticos do setor. Endereço Institucional: aproximação com as políticas de assistência social;
- Governo Itamar Franco – 1992–1994 – nacionalismo com poucos resultados para a área;
- Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995–2002 – de tentativas sistemáticas e malsucedidas de ampliação da participação privada. Endereço Institucional: volta a se aproximar com as políticas urbanas (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano), e
- Governo Lula, a partir de 2003 – tentativa de ordenação institucional do setor. Endereço Institucional: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Rezende e Heller (2008), ao comentarem as experiências exitosas da gestão municipal dos serviços de Alagoinha (BA), Araraquara (SP), Ibitiporã (PR), Ituiutaba (MG), Penápolis (SP), Porto Alegre (RS) e Santo André (SP), concluem que

[...], as experiências relatadas apontam para a possibilidade de que os esforços locais, desde que assumidos com seriedade, competência técnica e gerencial e compromisso com a população, podem resultar em serviços muito efetivos e eficientes. Deve-se reiterar que, nos casos descritos, tal conquista foi obtida quase sempre com recursos técnicos e financeiros potencializados localmente e pouco suporte das instâncias estaduais e federal do governo. Obviamente, muitos aperfeiçoamentos necessitam ainda ser introduzidos em alguns desses serviços, como naqueles que não atingiram a universalização do atendimento e não avançaram no tratamento de esgotos. Adicionalmente, deve-se reconhecer a existência de muitos serviços municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil que estão longe de serem classificados como eficientes e efetivos. Contudo, as experiências aqui descritas são nítidas demonstrações do potencial que tem o fortalecimento do poder local, na transformação do quadro de carência do atendimento do País (REZENDE e HELLER, 2008, p.330 e 331).

Após o PLANASA, até meados da década de 2000, várias iniciativas no sentido de estabelecer um novo marco legal e institucional para o saneamento no País foram tentadas, sem sucesso, mantendo o setor com os pressupostos do PLANASA: as Companhias estaduais e seus contratos de concessão; princípio da autossustentação financeira; o tímido controle social e a baixa articulação com áreas de saúde pública, recursos hídricos e planejamento urbano, entre outras.

É importante lembrar que esta lacuna de um marco para o setor deixou uma série de indefinições.

[...]. Neste período, a ausência de um ambiente sem regras claras tem deixado os agentes do setor relativamente inseguros quanto ao futuro. Tal indefinição vem afetando particularmente a relação entre município e Companhias estaduais, sobretudo quando os contratos de concessão não têm mais vigência, dificultando às Companhias estaduais e aos municípios um eficaz planejamento por um período maior de tempo (REZENDE e HELLER, 2008, p.337).

O advento da Lei 11.107, de 06/04/2005 – Lei do Consórcio Público (BRASIL, 2005) e da Lei 11.445, de 05/01/2007 – “Lei do Saneamento” (BRASIL, 2007), conforme Rezende e Heller (2008), em seu conjunto criaram um novo quadro político-institucional para o setor no país. Entre outras questões, a Lei 11.107 e sua regulamentação estabelecem:

- As bases para a formação de consórcios entre municípios e estados e até mesmo envolvendo a união, para prestar serviços;
- Regulamenta a gestão associada de serviços por meio da cooperação entre entes federados que pode cumprir três grandes papéis: 1) potencializar a prestação integrada de serviços, quando sistemas ou unidades dos sistemas ultrapassam as fronteiras do território de um único município; 2) integrar sistemas municipais visando promover economia de escala e 3) regular a relação entre serviços municipais e Companhias estaduais.

As grandes questões constantes na Lei 11.445 são:

- A afirmação do papel do poder público na área em contraposição à concepção da privatização como meio de universalização dos serviços;
- Uma visão abrangente do conceito de saneamento básico, incluindo as ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejos de águas pluviais;
- A afirmação do objetivo de salubridade ambiental para os serviços, em contraposição à visão do saneamento como bem econômico;
- O compromisso com a universalização, a integralidade e a equidade;
- Uma visão sistêmica de gestão, incluindo os conceitos de regulação, planejamento e avaliação dos serviços, de forma articulada entre si;
- Um modelo institucional que separa com clareza os papéis do titular, do prestador e do regulador dos serviços, com a implantação de regras claras para a delegação dos serviços;
- Reconhecimento do controle social, embora sem a clara previsão de mecanismos concretos para a sua implementação e
- O favorecimento do acesso aos serviços à população de baixa renda.

Mesmo com essa consolidação de seu marco institucional, por razões diversas, pode-se afirmar que o setor ainda não vem acompanhando, na mesma velocidade, os avanços observados em outras políticas públicas brasileiras. Na avaliação recente, a introdução da nova regulamentação para o setor não foi suficiente para se conquistar uma política pública que assegurasse a

materialização dos princípios consagrados na lei, ficando nítida a distância que o país ainda necessita trilhar para atingir uma situação de saneamento digna de uma nação desenvolvida e socialmente mais justa (HELLER, 2013).

O SAERB, criado em 1997, nasceu no chamado período do “vazio institucional”. Portanto, o marco legal da transferência dos serviços da Companhia estadual (SANACRE) para aquela autarquia foi totalmente desprovido das preocupações legais. Porém, estas distorções poderiam ter sido corrigidas em 2005, com base na Lei 11.445 e no novo papel que os municípios assumiam na nova legislação.

[...], embora a constituição federal estabeleça a competência do município para organizar e prestar os serviços, entendidos como de natureza local, observa-se que nem sempre esse direito – e esse dever – é exercido plenamente. Segundo o modelo vigente, os municípios devem operar diretamente os serviços de abastecimento e esgotamento sanitário ou concederem os serviços para terceiros, mas espera-se, nesse caso, que o governo municipal exerça um acompanhamento da concessão e exija do concessionário um serviço adequado aos interesses de sua população. Para a atual realidade brasileira, nem sempre o poder municipal tem consciência dessa sua responsabilidade e se omite perante a concessão (REZENDE e HELLER, 2008, p. 342).

No caso de Rio Branco, como já demonstrado, o município perdeu totalmente o protagonismo do planejamento do setor, em função das intervenções do estado através das obras do PAC e do Programa Ruas do Povo.

Dada esta situação, em 2011 o governo do estado constituiu uma comissão para diagnosticar a prestação dos serviços na capital.

[...] no ano de 2011, foi criado um comitê gestor de saneamento, do estado e do município, formado por técnicos do SAERB, técnicos do DEPASA e técnicos do Departamento de Estradas e Rodagens do Acre (DERACRE) [...] foi criado com objetivo de fazer um estudo, um levantamento de todas as necessidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Rio Branco e apresentar um Plano para que fosse implementado. [...], o resultado desse diagnóstico foi que motivou, novamente, o retorno dos serviços para o estado, que não foi uma reversão, foi uma delegação, uma

concessão. Foi com base nesse estudo do comitê que apontou uma série de necessidades, tanto na parte operacional como na parte comercial. (TE7).

Com a apresentação do relatório do comitê apontando todos os graves problemas do sistema de Rio Branco, quais soluções e alternativas se apresentavam para evitar o desequilíbrio financeiro crescente do SAERB que forçavam a prefeitura a remanejar recursos de outras áreas para financiar o déficit do saneamento? Ou seja, como fazer com que o SAERB cumprisse os requisitos do novo marco legal, principalmente a sua sustentabilidade em busca da universalização dos serviços?

Vislumbravam-se três alternativas ou soluções para os serviços: 1) privatizar os serviços, cabendo ao SAERB proceder ao acompanhamento da concessão e exigindo do concessionário o cumprimento dos preceitos da Lei 11.445/2005; 2) Buscar uma ampliação do repasse financeiro no convênio com o estado, visando à reestruturação da autarquia e 3) Delegar a prestação dos serviços para o estado, para o DEPASA, com base na Lei 11.107/2005, que possibilitou e regulamentou a gestão associada de serviços por meio da cooperação entre entes federados.

Perguntando-se a PO5 (2014) se, em algum momento, a administração municipal pensou na privatização dos serviços, obteve-se a seguinte resposta: “Teve, em alguns momentos, uma discussão, no município, não no estado, para a gente ver a questão da privatização, algumas sugestões. [...], ele chegou a dizer isso para mim: [...], tem uma empresa que está privatizando, Mato Grosso, etc. a gente pode chamar” (PO5, 2014).

A postura do último administrador municipal antes da delegação foi totalmente contrária ao processo de privatização e expôs seus motivos:

[...] eu fui terminantemente contra, quando você está com ela a nível público, você não perde a capacidade de um planejamento público de saneamento. Quando você privatiza, você tem que fazer face aos custos, a tarifa vai aumentar. [...] O investimento público você investe sem pensar no retorno, você pensa no retorno social, o retorno para que o consumidor tenha uma água de qualidade. O privado, pensa: vou investir isso aqui, será que isso aqui tem rentabilidade? (PO5, 2014).

A imprensa local chegou a publicar, em dezembro de 2011, notícias que a prefeitura estava negociando a privatização dos serviços, o que mereceu a publicação de uma nota da diretoria do SAERB negando essa intenção:

[...] A reportagem teve acesso exclusivo à nota de esclarecimento que no dia 02 de dezembro, tentava eliminar o que os diretores classificavam como “boatos ou notícias que servem unicamente para denegrir a imagem da empresa”, referindo-se a postagens nas redes sociais sobre uma possível privatização do órgão (JORNAL AC24HORAS, 22/12/2011).

Conforme o jornal, a nota divulgada pelos diretores para desfazer os boatos de uma possível privatização dos serviços, afirmando que a empresa é economicamente viável, estava contrariando as palavras do prefeito que estava negociando com o estado.

Contrariando o que vem dizendo o prefeito Raimundo Angelim [PT] que nesta semana ocupou todos os veículos de comunicação para defender a reversão dos Serviços de Água e Esgoto de Rio Branco, para o Departamento Estadual de Água e Saneamento, o Depasa, com a desculpa de que o órgão não é economicamente viável, os diretores Eduardo Vieira, José Herivelto, Carmem Bastos Nardino e até a Procuradora do Município, Carla Adriana de Oliveira Prado, assinaram um documento afirmando ser consenso da diretoria, “que a empresa é economicamente viável”. (JORNAL AC24HORAS, 22/12/2011).

Portanto, a proposta de privatização sequer foi avaliada na negociação entre o estado e a prefeitura. PO5 (2014) justifica essa postura.

Não, privatizar não, porque, saneamento, você não vai ver, na crise econômica que nós estamos vivendo desde 2008, nenhuma empresa de capital, interessada em assumir uma atividade onerosa. Com perda de um produto que é vendido em mais de 80% como nós pegamos, que era a perda de água, sem esgotamento, sem uma população com capacidade de pagamento. Então ninguém de juízo mínimo, se envolveria com esse caminho, nenhuma empresa (PO5, 2014).

Como demonstrou-se, desde o início de suas operações, com exceção de pequenos períodos, o SAERB apresentava déficits financeiros que eram supridos pelo deslocamento de recursos orçamentários de outras áreas para o saneamento. PO5 (2014) entedia que essa prática prejudicava os outros setores, também prioritários. “(...), o saneamento, mesmo sendo essencial,

ele não pode ser priorizado em detrimento de áreas importantes. (...). Então, o cobertor é curto, você tem que priorizar” (PO5, 2014).

Para evitar o crescimento do déficit, a prefeitura sempre buscou, sem sucesso, uma ajuda do governo que, como vimos, sequer pagava a fatura de seu consumo mensal, o qual, conforme relatos, atingia de 20 a 25% do faturamento da autarquia. A partir de 2005, assumiu a prefeitura um político do mesmo partido do governador, o PT. Com esse novo cenário político, a busca por uma aproximação intensificou-se.

Tendo o saneamento como uma das prioridades de seu governo, PO4 (2015) preocupava-se com a prestação dos serviços em Rio Branco, que representa quase 46% de toda a população do estado. Na sua avaliação, a prestação dos serviços pelo SAERB não correspondia ao nível dos investimentos que estava projetado.

Nesse sentido, nos meses que antecederam o processo de delegação dos serviços para o estado, a despeito de todo apelo que o prefeito constantemente fazia ao governador, não surgiu nenhuma proposta para ampliar os recursos que o governo do estado já transferia para o município, via convênio, para que os serviços pudessem permanecer na órbita municipal, como estabelece a Constituição.

Por não ter acontecido o apoio do estado, abriu-se brecha para que uma próxima administração municipal pudesse, a qualquer momento, suspender a delegação da prestação dos serviços pelo estado e voltasse a gerir novamente o sistema. Nesse caso, os serviços de saneamento em Rio Branco passariam por mais uma mudança institucional, a quinta, num período de tempo muito curto, gerando uma nova instabilidade, inerente a processos de mudanças nesses serviços essenciais. PO4 (2015) comentou sobre esse processo:

(...). O estado deveria entrar com um plano, dando suporte e você fazendo com que o serviço se consolidasse no município. O estado já tem atribuições demais. O estado não tem condições de cuidar das coisas do dia a dia (...) é um serviço, isso não é papel do estado, (...). Uma capital igual a Rio Branco, mesmo ela tendo muita precariedade financeira, é melhor o estado ajudar o município a gerenciar, do que o contrário [...].

Sobre a possibilidade de o estado aumentar o repasse de recursos, via convênio, para a prefeitura continuar prestando os serviços, um técnico revela que poderia ser uma alternativa, porém,

pondera que: “Teria condições, mas qual é o governador que quer todo mês tirar uma parcela de seus recursos, passar para a prefeitura para cobrir o custo operacional de uma autarquia municipal?” (TE7, 2014).

Técnicos que prestavam serviços no setor também se manifestaram favoravelmente à condução dos serviços pelo município. Principalmente a última administração do SAERB, que procedeu a uma série de mudanças na gestão dos serviços, que achava que a empresa era sustentável e já estava executando um plano para isso. “(...) digamos que é uma questão de mercado, você produz, você vende seu produto (...). Mas acho que nas outras cidades, muitas capitais a gente vê que isso é possível, Rio Branco não ia ser diferente” (TE11, 2014).

Questionado se, mesmo com o estado executando o Programa Ruas do Povo, em que o SAERB não era convidado para fazer parte do planejamento, da execução e da fiscalização das obras, tendo que, somente no final da execução, assumir os serviços, TE11 (2014) minimizou o problema e apontou as soluções.

Essa foi uma característica do estado em vários momentos, havia disponibilidade de recurso, vai, capta os recursos, o prazo para elaboração dos projetos era muito curto, então não tinha muito espaço para fazer muita discussão. Então houve esses problemas da falta de diálogo entre estado e a prefeitura. Mas nada assim que comprometesse, nada de irreversível, duas administrações do mesmo partido, a sede de saneamento municipal localizada a uma quadra da sede da estadual, então muito próximas. Então, não tinha como não haver diálogo entre as duas partes. Eu acho que houve falha realmente naquele momento, mas assim, na execução, na operação tudo isso, já poderia ter sido resgatado, revisto (TE11, 2014).

Por outro lado, o Sindicato dos Urbanitários, que defende os trabalhadores do saneamento, sempre lutou por uma reestruturação da SANACRE, e defendia uma gestão compartilhada entre a SANACRE e o SAERB, principalmente a partir do momento em que os trabalhadores da Companhia, por questões legais, não puderam ser absorvidos pelo SAERB.

[...] o sindicato não queria o SAERB, queria a SANACRE, porque tinha funcionários, tinham pessoas capacitadas. A partir do momento que o SAERB fez o concurso [...] agora nós temos funcionários concursados, aí nós já começamos a mudar o pensamento, nós já começamos a dizer: a SANACRE

tem que ser revitalizada para fazer uma gestão compartilhada com o SAERB (SD, 2015).

Equivocadamente, em nome dos funcionários da SANACRE, o Sindicato dos Urbanitários questionou até o modelo e gestão do SAERB, insistindo em dizer que, pelo seu caráter de autarquia, não poderia produzir e vender água, sem conhecimento que grande parcela das instituições municipais de saneamento existentes no país o fazem na qualidade de autarquias. “[...] era uma autarquia, ela jamais poderia ter sido criada dessa forma jurídica, porque autarquia não pode, de maneira nenhuma, produzir e vender água” (SD1, 2014).

A revitalização da SANACRE não entrou como uma solução ou alternativa para a resolução dos problemas no saneamento na cidade. Seu passivo financeiro impossibilitava qualquer tentativa de revitalizá-la, conforme depoimento de PO4 (2015):

Então você não pega uma estatal doente (SANACRE) para querer agilidade, por isso foi constituída uma nova empresa, que pudesse ter a mobilidade de gestão e contratação dos grandes serviços que estavam por vir, nós estávamos falando de R\$ um bilhão e 130 milhões. Era mais do que tudo o que se reuniu em toda a história do saneamento do Acre, era muito mais para fazer em quatro anos. Isso gerou o caminho de criar o DEPASA, e fazer a transição do SAERB.

A alternativa seria o estabelecimento de uma gestão associada para a prestação dos serviços de saneamento básico, a ser exercida pelo estado através de um convênio de cooperação entre ele e o município, por meio de delegação, na forma de um contrato de programa com o DEPASA. Isto, em outras palavras, significaria o retorno para a órbita estadual a gestão dos serviços de saneamento da capital, interrompendo os 15 anos de administração municipal.

A base legal do processo de delegação é dada pela seguinte legislação:

- Constituição da República Federativa do Brasil em seus artigos 175 (Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos) e 241 (A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos) (BRASIL, 1988).

- Lei Federal nº 11.107/2005: Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências em seu artigo 13 (Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos) (BRASIL, 2005). Lei Federal nº 11.445/2007: (Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências). Através de seu artigo 3º (Para os efeitos desta Lei, considera-se:), inciso II: (gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal) e inciso 8º (Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005) (BRASIL, 2007).
- Lei 8.666/93 (Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências), através do Art. 24 (É dispensável a licitação), inciso XXVI (na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação) (BRASIL, 1993).

6.4 O Fluxo da Dinâmica política

O quadro político-partidário não poderia ser mais propício para a inclusão do saneamento na agenda dos governos. Em 2012, havia um alinhamento completo entre os governos municipal, estadual e federal, os três pertencentes ao Partido dos Trabalhadores (PT).

No nível nacional:

A chegada de um governante vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência no Brasil, na primeira década do século XXI, gerou enormes expectativas quanto a mudanças longamente aguardadas por parcela significativa da população. A rigor, a população esteve alijada dos planos e projetos nacionais, especialmente, desde o golpe civil-

militar de 1964, que veio interromper um breve período de iniciativas voltadas para os interesses populares. As frustrações se acumularam com a inauguração da (re) democratização, da Nova República até aos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cuja adesão ao neoliberalismo era bastante explícita e coerente com os ideólogos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), entre os quais, o próprio Presidente e um de seus ministros e fundador do Partido, Bresser-Pereira (FAÉ, GOULART e ABDALA, 2016, p. 2).

Para Faé, Goulart, Abdala (2016), a ascensão do PT ao poder, iniciada em 2003, possibilitou a retomada do desenvolvimento por permitir a inclusão de temas até então excluídos da agenda dos governantes, como a extinção da fome e da miséria no Brasil, a ampliação do acesso à educação e à moradia. Inaugurou-se um novo momento num contexto dominado pelo pensamento neoliberal, onde não cabia na agenda governamental discussões sobre o papel do Estado na viabilização de condições propícias ao desenvolvimento. Assim, uma nova estratégia deveria ser implementada para garantir crescimento econômico e distribuição de renda, inclusão social e melhoria generalizada das condições de vida dos brasileiros.

No entanto, apesar dos inegáveis avanços na melhoria dos indicadores sociais e na redução da pobreza, “[...] a matriz desse modelo de desenvolvimento, marcada pela manutenção do padrão estrutural de desigualdades e de privilégios socioeconômicos e pela vitória do crescimento econômico sobre a proteção ambiental, tem sido objeto de precedentes questionamentos [...]” (HELLER, 2013b, p. 369).

Em relação ao saneamento, os avanços ainda são tímidos em relação ao quadro de melhorias dos indicadores sociais.

[...] se há avanços no quadro geral do país, não é exagero indicar que a situação da área de saneamento básico tem se mostrado em descompasso, sobretudo, com o padrão de desenvolvimento almejado pela sociedade brasileira. Não foi ainda capaz de romper com seu legado histórico de exclusão das parcelas economicamente mais desfavorecidas da população e seus reflexos na saúde humana, bem como de superar o significativo passivo ambiental acumulado. Assim, por razões diversas, pode-se afirmar que o setor ainda não vem

acompanhando, na mesma velocidade, os avanços observados em outras políticas públicas brasileiras, a despeito da maior consolidação de seu ordenamento institucional e legal, [...] com a publicação da Lei nº 11.445/2007, [...] (HELLER, 2013b, p. 370).

No Governo do Estado do Acre, o PT está no poder desde 1999.

Falar da experiência do PT nos governos do Acre é dialogar com a trajetória de um movimento de resistência que ganhou notoriedade no mundo inteiro, pois foi o sonho daqueles lutadores que instigou uma geração de homens e mulheres de esquerda a participar também da luta por vias institucionais. Trata-se da experiência mais longeva do PT e da esquerda em todo o país: quatro mandatos consecutivos, com todos os ingredientes que uma ousadia dessa magnitude requer (RÊGO, 2014, p. 133).

Três políticos passaram pela administração do PT no estado do Acre: Jorge Viana (1999-2006), Binho Marques (2007-2010) e Tião Viana (desde 2011 até o presente). São 17 anos no poder, no quinto mandato consecutivo. Portanto, quando se deu a mudança institucional de 2011, estava no poder o Governador Tião Viana, que administra o estado “[...] em duas dimensões: fortes ações e presença junto às massas populares e um grande programa de aceleração do crescimento econômico no estado” (RÊGO, 2014, p. 138).

A primeira experiência do PT na capital do Acre foi iniciada em 1993, e concluída em 1996, “[...] com Jorge Viana tendo sido eleito um dos prefeitos mais bem avaliados no país” (RÊGO, 2014, p. 133). O partido voltou ao poder municipal somente em 2005, com o prefeito Raimundo Angelim, que governou até 2012. Hoje o PT continua à frente da prefeitura com Marcos Alexandre, que assumiu em 2013.

Para Kingdon (2006) é o fluxo da dinâmica política que determina a alta ou baixa importância de um tema na agenda, independente dos outros dois (problemas e soluções e alternativas) pois ele flui com regras próprias.

[...] eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas [...]. O consenso é formado na dinâmica da política por meio da negociação, mais do que persuasão. Quando os participantes

identificam problemas ou entram em acordo sobre certas propostas na dinâmica das políticas públicas, eles agem principalmente por meio da persuasão. [...], os participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para aliança através de satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação. A combinação de uma vontade nacional com eleições é uma formadora de agendas mais poderosa do que aquelas criadas por grupos de interesses. [...]. E quando os interesses organizados entram em conflitos com a combinação entre a vontade nacional e eleição, essa última provavelmente prevalecerá, pelo menos em relação ao estabelecimento de agendas (KINGDON, 2006, p. 229 e 230).

A identificação partidária e ideológica do governador com o prefeito possibilitou a negociação para o surgimento do consenso pela delegação dos SAE para o estado. Essa negociação e consenso foram formados dentro da dinâmica política sem levar em consideração a opinião dos grupos de interesses, no caso, representados pelos trabalhadores do setor, via Sindicato dos Urbanitários, e pelos técnicos do setor, via agentes políticos e comunitários.

Os gestores estadual e municipal reconheciam a importância do saneamento na vida das pessoas. Pelo lado do governo estadual, o investimento em saneamento foi utilizado como estratégia para a redução da mortalidade infantil, redução das internações hospitalares, redução da ocorrência de doenças e redução dos custos em saúde.

[...], como médico e como um profissional da saúde pública, eu comecei a estudar a saúde pública no Brasil em 1981. Este item sempre foi muito forte na minha vida, o saneamento básico. Então o saneamento se confunde com a história da saúde pública no Brasil. [...], tudo isso foi muito forte na minha formação de médico e de infectologista. Aí, me ocorreu a oportunidade como governador de ajudar a reduzir fortemente os índices de mortalidade infantil, elevar a qualidade de vida e assegurar os padrões urbanos que fossem minimamente compatíveis (PO4, 2015).

O tema era tão importante que foi incluído como uma das prioridades do governo, por meio do Programa Ruas do Povo, envolvendo um volume alto de recursos a serem aplicados em todo o estado. Além de água e esgoto, o Programa contemplava também a pavimentação de ruas.

[...] Com isso nós pegamos como diretriz de governo. No primeiro mandato, água, esgotamento sanitário e pavimentação de ruas, além dos programas de educação e saúde. [...] O que é que você tinha, portadores de deficiências sem condições de sair de casa, porque viviam à margem de pântanos. Esgoto a céu aberto, você tinha mulheres grávidas saindo no risco de queda e de traumas, crianças chegando enlameadas na escola, com veículos de esgoto no seu corpo e transmitindo doenças. Idosos dizendo que passavam o inverno sem sair de casa, quando saiam era com bota de sete léguas. Então tudo isso envolvendo o conceito de saneamento que me desafiavam [...]. Por ser um profissional da saúde pública e ouvindo as pessoas que eu tinha o hábito de ouvir, eu entendi que isso era uma grande diretriz. E por isso que nós fizemos um investimento de mais de um bilhão e cento e trinta milhões, que estarão sendo concluído agora, nos próximos meses (PO4, 2015).

Conforme a Lei 11.445, de 2007 (BRASIL, 2007), o saneamento básico é composto por abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e também a disponibilidade de serviços de drenagem e manejo das águas. Supõe-se que, por este último componente, PO4 (2015) inclui a pavimentação de ruas como um item do saneamento.

[...] quando você coloca a noção do saneamento indireto, como por exemplo a pavimentação de ruas, o direito à mobilidade, você está abrindo um leque enorme de caminho para a qualidade de vida. Em média, nas cidades brasileiras, você tem 30% das cidades com área de não cobertura de saneamento, de pavimentação de ruas. E aqui, quando você olha a organização mundial de saúde ainda, no último congresso mundial que houve no Rio de Janeiro, [...], a dois anos, se discutia que pavimentação de ruas era o quarto item do saneamento básico mais importante, então um item de grande relevância porque dá direito à mobilidade. Então o saneamento básico quer dizer organização urbana,

quer dizer desenvolvimento urbano, quer dizer qualidade de vida e quer dizer direito à mobilidade (PO4, 2015).

O Programa Ruas do Povo, aparentemente, estava atendendo um dos requisitos mais importantes inseridos no PLANSAB, o da intersetorialidade, no sentido de que a política pública não estava adotando definições rígidas e dogmáticas. Ela incorporava a percepção social do agente político sobre o problema e a necessidade da organização dos demais serviços que os complementam. No caso do Programa Ruas do Povo, aparentemente, o objetivo era implementar uma articulação entre os quatro componentes do saneamento básico. Contudo, a materialização do Programa enfrentou sérios obstáculos, principalmente na articulação institucional, no caso, com a Prefeitura de Rio Branco, com fortes reflexos na gestão do SAERB.

Esse pensamento de PO4 (2015) sobre a pavimentação como um item do saneamento é o que explica o porquê de em Rio Branco e no Acre como um todo, toda a política de saneamento estar dentro de um Departamento de Pavimentação e Saneamento o DEPASA. O político também justifica o porquê, na execução do Programa, de muitas vezes realizarem a pavimentação das ruas sem a instalação da rede de água e, principalmente, de esgoto, dando uma demonstração cabal de que a prioridade era a pavimentação de ruas, justificada pela deficiência na mobilidade de grande parte da população.

[...] A pavimentação é um item do saneamento. [...]. Tem gente que não sabe disso, mas quando você vê uma rua com esgoto a céu aberto, você ter uma rua sem água, um caminho de rua sem água, e você pavimenta, você faz a ligação de água, e você faz a drenagem básica [...] e vai incorporar, assim que possível, a rede de esgotamento. Porque nós também temos essa peculiaridade: por que nós não fizemos primeiro esgotamento e água para depois a rua? Porque tinha um grave problema de mobilidade, tinha um grave problema de saúde pública, e nós só tínhamos como internalizar dinheiro para rua e para a ligação de água, o esgotamento veio quando pôde ser possível, como em Rio Branco, [...]. Isso daria uma impressão de ser um erro estratégico quando não foi, foi trabalhar com o possível. Então, pavimentação de ruas estava ligada [...] à ligação de água, redes de água, [...], distribuição de água, [...] drenagem periférica, à mobilidade e ao esgotamento sanitário. [...]

é um conceito integrado de saúde pública, [...] é um conceito de água, esgoto e um modelo de saneamento (PO4, 2015).

Por outro lado, TE9 (2014), ao justificar o porquê do saneamento estar dentro de um Departamento de Pavimentação, destaca que os recursos foram financiados pela Caixa Econômica Federal, pelo BNDES e pelo governo federal, através do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Saúde, dentro do conceito de saneamento integrado.

[...] Nenhuma rua é feita sem a construção da rede de água e da rede de esgoto. Na verdade, a função do programa é levar saneamento básico e pavimentação de ruas também está contido na questão do saneamento básico. A prioridade não é pavimentação a prioridade é saneamento básico. [...]. [a pavimentação] é simplesmente uma denominação. Foi simplesmente uma ordem que foi seguida, poderia ser saneamento e pavimentação. Então, não é prioritário a questão da pavimentação. É a pavimentação e o saneamento básico também (TE9, 2014).

Outros políticos discordaram da inclusão do saneamento dentro de uma estrutura de pavimentação. De um lado, PO3 (2015) afirmou que “[...]. O Estado criou, nesse período, uma ação, procurando ajudar os municípios, [...] mas quem cuida de rua tem que ser o prefeito. E, obviamente, quando há condições, o saneamento também tem que estar ali, mas não dá para estar junto. O que dá para ter é um trabalho conjunto de planejamento”. De outro lado, PO5 (2014):

[...]E até dava, uma secretaria de Infraestrutura e saneamento e aí ter lá: a parte de infraestrutura e a parte de saneamento. Agora o DEPASA cuidando de saneamento, aí não tem nada a ver.

A despeito da conveniência ou não do estado intervir nas questões municipais, PO4 (2015), por sua vez, argumenta que a visão de fronteira institucional gera uma relação estanque que prejudica e atrasa a política de infraestrutura, e justifica a intervenção do estado no município através do Programa Ruas do Povo:

[...]quando você quebra os muros, você atalha o tempo, você permite um resultado melhor e você não precisa estar disputando fronteiras com

ninguém. [...], eu não estou preocupado de saber de quem seria a conta, eu estava preocupado em fazer o que era melhor para a população.

Os objetivos do governo do estado previstos para os próximos anos para Rio Branco são o de “chegar para mais de 95% de esgotamento sanitário em Rio Branco, [...], assegurar água para 100%, [...]. Fazer a conclusão do Ruas do Povo e assegurar o processo de mobilidade.” (PO4, 2015).

Portanto, as condições políticas estavam favoráveis para a inclusão do tema na agenda dos governos. Tinha-se a Presidenta da República, o Governador e o Prefeito no mesmo partido. Pelo lado do estado, existia a necessidade de ter uma eficiente gestão dos serviços de saneamento e compatíveis com os investimentos que estavam sendo realizados na cidade, via Programa Ruas do Povo. E pelo lado do município, existiam as dificuldades orçamentárias e financeiras para manter os serviços, devido aos déficits constantes e ampliados pela expansão dos serviços. Completando este cenário, tanto o Governador como o Prefeito tinham uma base de sustentação favorável, seja na Assembleia Legislativa, seja na Câmara Municipal, o que possibilitaria a aprovação de qualquer proposta que viesse a ser submetida nas respectivas casas legislativas.

6.5 A Janela de Oportunidades

Conforme Kingdon (2006), a janela de oportunidades é aquela onde são definidas as circunstâncias da reunião dos três fluxos (problemas, soluções e alternativas e dinâmica política). Um problema é reconhecido, uma solução adequada é identificada e o “humor” político é certo para o governo abraçar e fazer avançar a mudança da política.

A decisão do governo do Estado do Acre em ter como uma de suas prioridades um amplo programa de pavimentação e saneamento, através do Programa Ruas do Povo, foi a peça central na abertura da janela de oportunidade para a mudança na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de Rio Branco, em 2012. O problema que se colocava era saber como atingir essa meta de aumentar a oferta de ruas com pavimentação e saneamento na cidade, com uma autarquia municipal (SAERB), responsável pela gestão dos serviços, sem condições de nem mesmo manter os serviços atuais com sustentabilidade financeira. Portanto, a possibilidade de uma significativa ampliação nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade significou um alto interesse político.

Como descrito, dentre as soluções e alternativas apontadas estava a volta da prestação dos serviços de saneamento básico para a órbita do estado, através do estabelecimento de uma gestão associada, com a delegação dos serviços ao DEPASA, na forma de um contrato de programa previsto na Constituição Federal e pelas Leis Federal 11.107/2005, 11.445/2007 e 8.666/1993.

“As janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política. Assim, há janelas de problemas e janelas na política” (KINGDON, 2006, p. 237). No caso de Rio Branco, a janela abriu-se no final de 2011, por eventos que ocorreram na dinâmica dos problemas, com o avanço do Programa Ruas do Povo, que provocou o aumento dos déficits financeiros acumulados ao longo dos anos pelo SAERB. Porém, destaca-se também a importância do fluxo da dinâmica política que possibilitou a abertura, pois o Governador Tião Viana, do PT, tinha assumido em janeiro de 2011, e o Prefeito Raimundo Angelim, também do PT, já estava no seu segundo mandato, iniciado em janeiro de 2009.

Perguntado se seria possível a delegação se os governos pertencessem a partidos diferentes, PO4 (2015) foi taxativo: “[...] Não seria possível, porque eles teriam vedado no primeiro passo. O prefeito foi muito sensível [...] por ter uma visão ampla. Uma visão de que ele teria limites orçamentários e de políticas fiscais”. PO5 (2014) também se manifestou:

[...] infelizmente as pessoas se apequenam quando se trata de questões partidárias. Provavelmente o governo ia dizer assim: deixa o desgaste ser do prefeito, o problema é do prefeito [...]. E o prefeito podia pensar assim, eu mesmo não, eu vou me livrar disso aqui e passar para o governo. Eu acho que é por isso que é importante separar, o que é uma questão eminentemente de governo e o que é uma questão de Estado. Quando você pensa a médio e longo prazo e não questões oportunistas. Eu não me arrependo um minuto, eu não fiz uma gestão pensando entre uma gestão e outra, eu fiz uma gestão pensando nas futuras gerações (PO5, 2014).

Kingdon (2006) define que os empreendedores da política

[...] são pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de

benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar o seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores e o mero prazer de participar (KINGDON, 2006, p. 238).

No caso da agenda do saneamento de Rio Branco, em 2012, ficam evidentes os dois empreendedores da política. De um lado, o Prefeito Raimundo Angelim, que estava querendo solucionar os déficits financeiros constantes do SAERB, agravados pelos investimentos no setor realizados pelo estado. Esta situação forçava o uso de recursos alocados em outros setores para financiar o déficit do saneamento. De outro lado, o Governador Tião Viana que, preocupado em cumprir um de seus maiores programas do seu governo, o Ruas do Povo, necessitava e exigia uma eficiência na prestação dos serviços pelo SAERB.

Foi então que no dia 16/11/2011, o Governador Tião Viana (PT) e o Prefeito Raimundo Angelim (PT) chamaram a imprensa para comunicar que a solução a ser adotada para resolver os problemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Rio Branco seria a volta dos serviços para a égide do Estado do Acre. E informaram que as medidas legais estavam sendo tomadas para que a Prefeitura Municipal de Rio Branco delegasse a prestação dos SAE para o Governo do Estado do Acre.

O quadro 6.1 descreve um resumo da configuração dos três fluxos que ensejaram a abertura da janela de oportunidade que levou o saneamento à agenda dos governos em 2012.

Quadro 6.1 – O saneamento na agenda dos Governos: formulação da política em Rio Branco na mudança institucional de 2012, conforme o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon

(Continua)

FLUXOS	EVENTOS
	➤ Baixos índices de cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
	➤ Os inconvenientes da ausência de uma política nacional de saneamento nos primeiros 10 anos de vida do SAERB (1997-2007).
	➤ Deficiências na gestão do SAERB: erros no processo de reversão, frágil política tarifária, conflitos interfederativo (município-estado) em função da politização do saneamento, ausência de regulação, baixa capacidade de planejar e executar obras.
	➤ Incapacidade do SAERB de manter e absorver o programa de investimentos do Programa Ruas do Povo, do governo estadual.

O fluxo de Soluções e Alternativas Propostas	➤ O advento da Lei 11.107, de 06/04/2005 – Lei do Consórcio Público, e da Lei 11.445, de 05/01/2007 – “Lei do Saneamento”.
	➤ A impossibilidade de ampliar o apoio do estado ao SAERB e a não conveniência da privatização dos serviços.
	➤ A possibilidade da delegação dos serviços para o estado, com base na legislação em vigor.
O fluxo da Dinâmica Política	➤ O Partido dos Trabalhadores (PT) à frente dos três entes federados: União, estado e município.
	➤ Ampla maioria da base aliada no parlamento municipal e estadual.
Abertura da Janela de Oportunidade	➤ O fluxo dos problemas em primeiro plano e o fluxo da dinâmica política como os responsáveis pela abertura da janela de oportunidades, que foi facilitada por uma solução disponível, uma nova legislação, que possibilitou a <i>delegação</i> dos serviços ao estado.
	➤ Identificados dois empreendedores da política: o Governador e o Prefeito, ligados ao PT, tomaram para si a missão de unir os três fluxos.
	➤ Delegação da gestão dos serviços, através do mecanismo da gestão compartilhada, de uma autarquia municipal para uma autarquia estadual (DEPASA).

Na imprensa, o fato foi noticiado da seguinte forma:

[...] Depois de sua conversa com Tião Viana sobre a situação do Serviço de Água e Esgoto, Angelim diz que o governador garantiu que o Estado faria uma gestão compartilhada com o SAERB e a prefeitura. A aprovação do Projeto de Lei na Assembleia Legislativa na quarta-feira está autorizando a transferência do Saerb para o governo do Estado [...]. Nós vínhamos tendo, ao longo de toda a minha gestão um déficit anual, em média, de R\$ 10 milhões”. [...]. De acordo com dados da prefeitura, este ano está prevista uma arrecadação de R\$ 18 milhões, enquanto as despesas do órgão chegaram somente no período de um ano a R\$ 32 milhões. O município está tirando de outras secretarias para poder manter o SAERB funcionando e dando manutenção básica (JORNAL OESTADODOACRE.COM, 16/12/2011).

Por sua vez, o Governador Tião Viana se pronunciou da seguinte forma:

[...]. Eu pedi, nessa parceria que estamos fazendo, prazo de um ano para melhorar de maneira consistente e segura para a população de Rio Branco a distribuição de abastecimento de água, anuncia o governador. Tião ressalta

que precisará desse prazo porque a população de Rio Branco foi vítima de Flaviano Melo, Mauri Sérgio e de outros que, na avaliação dele, enganavam o povo com “maquininhas de fazer água” de maneira mentirosa. [...] O ato de municipalização que foi feito na gestão do senhor Mauri Sérgio foi um ato grave, de irresponsabilidade com o interesse da população de Rio Branco que precisa de água. Jamais poderiam ter feito isso sem medir as consequências” (JORNAL OESTADODOACRE.COM, 16/12/2011).

Com mais detalhes sobre a alternativa adotada, PO4 (2015) destacou que a prestação de serviço era muito precária para atender os objetivos do Programa. Era uma tragédia a capital contar com somente 46% de cobertura de água e uma instituição (SAERB) que não arrecada nem 30% de suas necessidades para manutenção do sistema. Segundo aquele político, Rio Branco precisava de 600 km só de ruas com expansão da rede de água, para atender a sua demanda reprimida mínima. Esta meta exigia a incorporação de novos engenheiros, com equipe técnica preparada, de ousados contratos de serviços e a busca de crédito para executar.

“Aí eu entendi que ali era preciso uma intervenção de força. [...] Eu sempre reclamava muito da situação e alertava de que nós tínhamos que trabalhar da melhor forma possível, cada um fazendo o que pudesse, que tivesse ao seu alcance sem chegar ao limite [...]”. E aí, nesse diálogo, o prefeito disse: olha, eu não tenho condição, eu preciso é de ajuda para manter como está [...] Então me restava o quê, pegar os serviços e fazer aquilo que seria o papel dos municípios. Aí foi quando eu disse: Então vamos reverter? (PO4, 2015).

Porém, PO4 (2015) fez questão de observar que a medida não poderia ser confundida com um ato intervencionista e sim como um ato de necessidade de política pública. Destacou também não estar preocupado em deter a gestão de saneamento por muito tempo, e que estava querendo romper com o déficit de cobertura de saneamento que agravava a qualidade de vida, que multiplicava as doenças, que aumentava as internações hospitalares. “Os gastos com saúde mostravam, confirmavam a incapacidade dos municípios de fazer. Na hora que tiver feito, eu tenho o maior prazer em devolver para o município. Não é uma questão de ser centralizador do governo, é de atender as necessidades do momento” (PO4, 2015).

Na entrevista concedida para a pesquisa, PO5 (2014) comenta que a gestão compartilhada só foi realizada devido à credibilidade que ele tinha no governo estadual “[...]. Se fosse um outro governo, independentemente de partido, que eu não confiasse e que eu percebesse que não tinha

condições de tocar, eu não teria feito”. Ressaltou que não iria prejudicar a população em troca de um possível desgaste devido a questões político-partidárias. Enaltece, porém, que, apesar de deficitário, o SAERB, no momento da transferência, teve a preocupação com a segurança dos trabalhadores sobre seus direitos trabalhistas, inclusive implantou um Plano de Cargos e Salários elaborado e aprovado junto com o sindicato. Observou também que, naquele momento, a autarquia estava em franco processo de melhoria de seus serviços prestados e da sua operacionalização.

Em maio de 2012 foi finalmente concretizada a delegação dos serviços para o estado. A imprensa deu destaque ao fato, com o depoimento das autoridades sobre o fato.

[...]. Já o prefeito Raimundo Angelim fez questão de lembrar que, “essa reversão não trata da falta de capacidade da gestão da empresa pela prefeitura de Rio Branco. O que ocorre é que o Saerb nasceu deficitário e teve poucos investimentos ao longo de sua existência”. A última gestão do Saerb teve um caráter estritamente técnico, mas a falta de recursos dificultou as ações. [...] “Hoje foi a conclusão de um processo criterioso executado pelas procuradorias jurídicas e equipes. A reversão observa a legislação federal e fazemos isso com muita tranquilidade. A decisão tem um único objetivo: levar água e rede de esgoto para a população, alcançando indicadores melhores. O saneamento básico reflete diretamente na saúde, sobretudo a das crianças, e um sistema de esgotamento ampliado trará benefícios significativos para a capital”, disse o prefeito Raimundo Angelim. (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE, 05/01/2012).

[...]. “A união permitiu que nós pudéssemos tratar de um problema da sociedade, que atinge a todos. A cada período de 90 dias a população vai ver um avanço, o que importa é que a população tenha certeza que para nós a água significa vida, cidadania, dignidade, atender o que cada família precisa dentro de uma casa e estamos lutando por isso juntos”, disse o governador Tião Viana, destacando que estão sendo investidos R\$ 54 milhões na melhoria do sistema de Rio Branco, além dos R\$ 240 milhões que foram captados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para investimento em todos os municípios, incluindo a capital (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE, 05/5/2012).

Para gerir os serviços, foi criada, dentro da estrutura do DEPASA, uma superintendência para assumir o sistema, o DEPASA Rio Branco. Mas, conforme TE7 (2014), não foi criada uma estrutura orgânica para ela, para essa nova estrutura. Só ficaram os três diretores da antiga autarquia municipal. O pessoal do SAERB foi cedido para o estado, que ficou responsável pelo pagamento dos seus salários. O valor da folha é transferido todo mês. Assim, os chefes de setores e gerentes, a estrutura orgânica, são nomeados pelo SAERB, mas trabalham no DEPASA Rio Branco. Ou seja, foi mantida a estrutura organizacional do SAERB, que passou a atuar no DEPASA Rio Banco.

Para TE7 (2014), essa utilização pelo DEPASA Rio Branco da estrutura nomeada pelo SAERB não tem efeito legal porque não consta no contrato do programa. Mas se não fizer isso, o DEPASA Rio Branco não tem como operar. Então foi feito um acordo entre o prefeito e o governador, de que seria dessa forma até que o DEPASA pudesse realizar o seu concurso público.

A maioria do corpo funcional do DEPASA Rio Branco que não é do SAERB é de uma empresa terceirizada que não cria vínculo, a experiência que ele está adquirindo amanhã leva para aonde ele for, não tem compromisso, então essa é uma dificuldade. Não só no corpo técnico, os engenheiros, como na parte operacional (operadores de bomba, operadores de ETA) que também são sendo treinados, capacitados, mas são terceirizados. O pessoal de campo de manutenção de distribuição de água. Isso é um risco muito grande (TE7, 2014).

Sobre a questão da sustentabilidade financeira do DEPASA Rio Branco, PO4 (2015) fez uma previsão de que, em cinco anos, o sistema estará equilibrado. Para tanto, a proposta é implantar um programa de controle de perdas. A proposta é a cada ano ir diminuindo o déficit, até que, no quinto ano, a autarquia esteja totalmente equilibrada. A proposta, segundo o político, é modernizar, conscientizar, tornar transparente o diálogo e incorporar tecnologia. “[...]. O sistema ainda será oneroso [...]. Até alcançarmos um padrão de desenvolvimento e de industrialização (do estado). Mais classe média, mais poder de pagamento. Menos gastos com vazamentos, menos gastos com manutenção e um sistema mais estável (PO4, 2015).

Kingdon (2006) comenta que a abertura das janelas pode ser previsível ou imprevisível. No caso de Rio Branco, a abertura era previsível pelos problemas que se apresentavam (crítica situação do SAERB e o Programa Ruas do Povo) e pela dinâmica política existente (governo

estadual e municipal do PT). PO4 (2015) destaca a importância do Programa Ruas do Povo para o projeto político da frente popular sob o comando do PT:

[...] esse programa foi muito forte e ele foi decisivo para consolidação desse projeto de Estado que a frente popular defende. [...] sem o Programa Ruas do Povo, o projeto de Estado da frente popular estaria derrotado nas últimas eleições. Ele foi um âncora em ir adiante com este projeto porque ele olhou para a população à margem da história, que vivia esquecida, marginalizada e colocada dentro do mato, da lama e do esgoto a céu aberto nos seus próprios bairros (PO4, 2015).

Estes dois fluxos indicavam que a janela seria aberta. Porém, janelas abertas, de forma previsível ou imprevisível, são pequenas e escassas. “As oportunidades vêm, mas também passam. As janelas não ficam abertas por muito tempo. Se uma chance for perdida, é preciso esperar por outra” (KINGDON, 2006, p. 237).

Como observou-se, em Rio Branco, a janela abriu-se no final de 2011, numa audiência que o prefeito teve com o governador para solicitar um maior apoio para a crítica situação do SAERB. Desta conversa até o estágio final do processo de delegação, em maio de 2012, foram pouco mais de seis meses. A seguir apresenta-se uma cronologia dos atos políticos que asseguraram a transferência dos serviços, demonstrando que tanto o estado quanto o município aproveitaram a abertura da janela e, rapidamente, começaram a execução da proposta da gestão associada. Em menos de dois meses conseguiram aprovar, nos seus respectivos legislativos, as leis que davam suporte ao novo modelo, numa demonstração cabal da força política para levar o tema à agenda dos governos.

- 27/12/2011 – A Câmara Municipal de Rio Branco aprova uma emenda à Lei Orgânica Municipal (LOM) Nº 27/2011, que altera o artigo 96 e acrescenta o artigo 96-A, que estabelecem diretrizes e princípios norteadores à prestação dos serviços de saneamento básico no Município de Rio Branco (RIO BRANCO, 2011a).
- 29/12/2011 - O Governo do Estado publica a Lei Estadual Nº 2.532 (Anexo II), que autoriza o Poder Executivo a firmar convênio de cooperação e assinar contrato de programa com os municípios (ACRE, 2011a).
- 30/12/2011 – O Governo do Município publica a Lei Nº 1884 (Anexo III), que autoriza o Poder Executivo Municipal a estabelecer com o Estado do Acre a gestão associada, em todas as suas dimensões, na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento

sanitário no município de Rio Branco, através de convênio de cooperação e firmar contrato de programa com o DEPASA (RIO BRANCO, 2011b).

- 05/01/2012 – O Governo do Estado publica o Decreto Nº 3.088, que institui a Comissão Técnica Estadual responsável pela realização dos levantamentos e estudos prévios à celebração do Convênio de Cooperação e ao Contrato de Programa de que trata a Lei Estadual Nº 2.532/2011 (ACRE, 2012b).
- 05/01/2012 – O Governo Municipal publica o Decreto Nº 3.175, que institui a Comissão Técnica responsável pela realização dos levantamentos e estudos prévios à celebração do Convênio de Cooperação federativa e ao Contrato de Programa de que trata a Lei Municipal Nº 1.884/2011 (RIO BRANCO, 2012c).
- 17/02/2012 – O Governo do Estado publica a Lei Nº 2.546, que altera a Lei nº 1.248, que criou o DEPASA, criando o DEPASA Rio Branco (ACRE, 2012c).
- 25/04/2012- O Governo Municipal publica o Decreto Nº 3.458, que regulamenta a Lei Municipal Nº 1.884, de 30/12/2011, que estabelece diretrizes municipais para a delegação dos serviços de saneamento básico (RIO BRANCO, 2012d).
- 03/04/2012 – O Governo do Estado e o governo do município assinam um CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO (Anexo IV) com a interveniência da Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre – AGEAC, autorizando a gestão associada de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, no âmbito do Município de Rio Branco (ACRE E RIO BRANCO, 2012a).
- 15/05/2012 - O Governo do Estado e o Governo do Município assinam um CONTRATO DE PROGRAMA com a interveniência da Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre – AGEAC, e de acordo com o Convênio de Cooperação entre estado e município, o DEPASA e o SAERB celebram Contrato de Programa para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário (ACRE E RIO BRANCO, 2012b).

Como observou-se, a identificação partidária e ideológica do governador com o prefeito possibilitou a negociação para o surgimento do consenso pela delegação dos SAE para o estado. Essa negociação e consenso foram formados dentro da dinâmica política sem levar em consideração a opinião dos grupos de interesses, no caso, representados pelos trabalhadores do setor, via Sindicato dos Urbanitários, e pelos técnicos e políticos, que influenciaram de forma tímida e marginal na proposta original dos governos.

Em entrevista concedida, PO5 (2014) destaca como foi o processo de discussão com a Câmara Municipal, após a decisão de delegar os serviços. Destacou que com a oposição não houve diálogo, mas com a base de apoio teve: “[...] os líderes da oposição, não os vereadores, [...] foram para campo, para trabalhar pela não aprovação, dizendo que eles iam ganhar a prefeitura, que isso era o medo que eu tinha de perder”.

PO5 (2014) nega veementemente o argumento da oposição e que, pelo contrário, as pessoas o desaconselhavam a tomar tal medida devido ao desgaste político. Destacou a necessidade de fazer um trabalho de convencimento com a bancada de apoio, e foram várias reuniões onde tudo foi aberto. O contrato foi lido e debatido, e, após várias reuniões, a bancada foi convencida.

[...]. Então, no dia da votação, eu fiquei de plantão com o governador até a meia noite e meia. Sequestraram (oposição) o Cabide (vereador da base de apoio) [...]. Mas eles (oposição) não tinham justificativa técnica nenhuma. Apenas diziam assim, não vamos deixar, que nós vamos ganhar a prefeitura e nós queremos municipalizar. Tipo assim, que nós queríamos enfraquecer o município para a gestão deles [...] (PO5, 2014).

Os jornais locais destacaram o processo de discussão no legislativo.

Depois de ter suspensa a votação na Câmara Municipal de Rio Branco, por falta de conteúdo, o projeto de Lei Nº 121, de 13 de dezembro de 2011, de autoria do governador Tião Viana (PT), que devolve o Serviço de Água e Esgoto de Rio Branco (SAERB) ao Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento (DEPASA), chegou a Aleac para ser votado em caráter de urgência (JORNAL AC24HORAS, 14/12/2011)

O projeto, que deu entrada por volta de 12h no Poder Legislativo, tem causado a revolta dos servidores da autarquia, que temem perder o emprego com a reversão do SAERB, [...], para manter algumas prefeituras no comando do PT (JORNAL AC24HORAS, 14/12/2011).

Os vereadores da oposição ameaçam esvaziar a sessão extraordinária da próxima segunda-feira, 26, quando será analisado o projeto de lei que autoriza a prefeitura a passar para o Governo do Estado a gestão do Serviço de Água e Esgoto de Rio Branco (SAERB). Durante coletiva na Câmara, na manhã de ontem, os parlamentares afirmaram que vão se ausentar do plenário, caso o governador Tião Viana e o prefeito Raimundo Angelim não assinem

documento com compromisso de assumir algumas responsabilidades (JORNAL A GAZETA, 22/12/2011).

[...] Entre outras coisas, os vereadores querem a garantia que o sistema de água e esgoto de Rio Branco não será privatizado; que a terceirização dos serviços obedeça obrigatoriamente à Lei Nº 8.666; que os servidores concursados não sejam privados de suas garantias trabalhistas; que a tarifa de água e esgoto não seja reajustada nos próximos dois anos e que seja encaminhado aos parlamentares o plano de metas e investimentos do Governo do Estado para o SAERB (JORNAL A GAZETA, 22/12/2011).

[...]. O líder do PT na Câmara, vereador Ricardo Araújo, disse que acredita na aprovação do projeto. Ele afirmou que a prefeitura já está dialogando com os servidores, explicando os pontos do projeto que não ficaram claros. [...] revelou que a prefeitura e o Governo do Estado estão dispostos a retirar do projeto artigos que estejam causando polêmica. “Na verdade, essa medida trará muitos benefícios para nossa população. Conversas com os trabalhadores já estão sendo realizadas, e acredito que teremos um consenso em breve, com a aprovação do projeto” (JORNAL A GAZETA, 22/12/2011).

Conforme Kingdon (2006), numa situação que é possível e, o que aconteceu para o caso de Rio Branco, as alternativas para a delegação dos serviços foram geradas e filtradas na própria dinâmica das políticas públicas, sem a participação dos técnicos. Com exceção do relatório do comitê gestor que diagnosticou a situação dos SAE de Rio Branco, os técnicos, até mesmo a diretoria do SAERB, conforme relatos, não foram comunicados nem ouvidos sobre o processo que estava em andamento. A Diretoria foi pega de surpresa, e a notícia chegou para eles, os três diretores, por vias indiretas. A decisão estava consolidada, inclusive com todos os passos que deveriam ser tomados. Em seus relatos, os ex-diretores lamentaram a decisão, principalmente porque, naquele momento, estava em curso uma forte ação para reverter o desgaste da autarquia. Os primeiros passos tinham sido dados, e quando se preparavam para dar o passo seguinte, chegou a notícia.

[...]. Estava consolidado politicamente, um acerto entre o Governador e o Prefeito, não sei com base e em que argumento, em que dados. [...] Eu tive uma reunião com o prefeito, da equipe da prefeitura, [...], reunião de avaliação de governo, de mandato do prefeito, eu estava lá absolutamente indignado, tinha sido pego de surpresa. No dia seguinte nós tivemos uma reunião lá e eu

não estava nem com condições de participar da reunião. Mas eu me manifestei lá, dei o meu discurso e contei tudo o que tinha acontecido. Me frustrei do serviço público e a partir daí eu não me motivei mais a voltar para essas atividades (TE11, 2014).

Não foi dado aos gestores do SAERB o direito de argumentar contra o processo de delegação, a decisão já estava tomada. “Não havia mais espaço não. [...] a equipe técnica também não teve, tivemos reunião com o prefeito naturalmente, [...], mas já não tinha mais como reclamar da maneira como o processo estava acontecendo. Não houve nenhum espaço de conversação, de diálogo” (TE11, 2014).

TE11 (2014) mostrou-se totalmente contrário ao processo de delegação. Entende que o município não podia fugir assim da sua responsabilidade, deveria tê-la assumido integralmente desde o primeiro momento. Não acreditava na capacidade do governo do estado de gerir o sistema. Entendeu a mudança como “[...] uma descarga de uma responsabilidade que estava tendo uma dificuldade em dar as respostas necessárias, então estamos com dificuldade, então vamos transferir essa responsabilidade. Eu via a coisa um pouco dessa forma (TE11, 2014).

Como destacou-se, o processo da escolha da delegação não sofreu grandes alterações. As modificações foram marginais, implementadas, principalmente, pelo sindicato, apenas para defender os interesses dos trabalhadores. Portanto, manteve-se a proposta inicial que foi decidida pelo Governador e pelo Prefeito.

Um fato importante foi que o presidente do sindicato dos urbanitários tinha sido eleito, nas eleições de 2009, vereador da capital. Então, assim que a matéria chegou para apreciação na Câmara Municipal, imediatamente a questão foi levada para discussão dentro do sindicato e iniciou-se o processo de negociação. Conforme um sindicalista, o governo naquele momento dizia que, se o sistema não fosse passar para o estado, ele não estaria mais repassando aquela ajuda que passava todo mês. “O prefeito chegou e disse: vai acabar, vou privatizar [...], aí criou toda aquela situação [...]. Fomos para a discussão” (SD1, 2014).

Os sindicalistas ficaram divididos entre os favoráveis e os contrários ao processo de delegação. No debate, os argumentos pela delegação terminaram vencedores e, a partir daí a luta foi para modificar o projeto original para garantir mais direito aos trabalhadores em uma negociação política com os governos. Para SD1 (2014), o projeto original continha cláusulas que traziam

risco aos trabalhadores no futuro, então o procedimento a partir de então foi o de depurar o projeto e exigir a modificação dessas cláusulas.

[...] o governo do estado entendia que não era para fazer aquela discussão, [...] depois de muita briga, conseguimos pelo menos alterar algumas cláusulas do contrato da lei que ia ser votada, que já tinha sido votada na Assembleia, que não tinham nos chamado para discutir nada, e aí, com o consentimento da maioria dos trabalhadores, nós votamos favorável a reversão do SAERB. [...]. Nós também tínhamos a visão de que os trabalhadores do SAERB dentro do sistema do estado, junto com os trabalhadores da SANACRE, a gente ia se reunir e íamos fazer aquela discussão para ter força política para retornar a SANACRE, manter o SAERB e acabar com om DEPASA. E a luta continua até hoje (SD1, 2014).

Portanto, a proposta original foi gerada e filtrada na própria dinâmica das políticas públicas. Destacou-se que problemas e soluções pertencem a fluxos diferentes, portanto, não se trata de haver uma solução para um problema. No caso dos SAE de Rio Branco, o fluxo das soluções foi fruto da existência de um novo marco legal e institucional para a política de saneamento do país, pela edição da Leis 11.107/2005 e 11.445/2007. Portanto, existia uma solução criada, independentemente do problema. A alternativa escolhida, a delegação dos serviços para o DEPASA, surgiu dentro de um comum acordo, a nível de cúpula política entre o Governador e o Prefeito. Não se observou a participação de técnicos e especialistas do setor. Somente depois da decisão ser tomada é que o tema foi levado para os mais diversos fóruns na tentativa de sensibilizar tanto comunidades de especialistas quanto o público em geral.

Em maio de 2012, quando os serviços realmente foram delegados ao estado, a primeira iniciativa do DEPASA foi contratar uma consultoria que apresentou um estudo de automação dos sistemas, para um combate efetivo de perdas. Também aumentaram as cobranças dos órgãos públicos e de alguns grandes empreendimentos. Criaram-se dez equipes de manutenção do sistema que tinham como prioridade o controle de perdas nos logradouros públicos. Também houve uma economia de escala em função da utilização de técnicos da estrutura do próprio DEPASA. “Houve uma mudança completa da Diretoria, conseqüentemente a folha teve uma redução significativa, porque o Governo, com a própria estrutura instalada no próprio sistema de abastecimento do estado, assumiu a autarquia, então não teve que ter novos diretores” (TE9, 2014).

O planejamento do DEPASA tem como meta a universalização dos serviços até o ano de 2020. Conforme TE9 (2014), os recursos para financiar os investimentos necessários já estão assegurados via captação junto a instituições financeiras nacionais e internacionais. Há uma determinação do governador em fazer com que o Acre seja o primeiro estado brasileiro a ter a universalização do sistema de água e esgoto. Para tanto, já foi implantada uma estação de tratamento de esgotos, que capta e trata em torno de 60 a 70% do esgoto da cidade. Na questão da água, o governo está fazendo um investimento significativo na ampliação das redes. Também, recentemente, foram adquiridos muitos equipamentos para manutenção, inclusive para as redes de esgotos.

Perguntados se queriam deixar alguma mensagem para os futuros gestores dos serviços de água e esgoto de Rio Branco, PO5 (2014) destacou a necessidade de os futuros gestores priorizarem a qualidade em detrimento da quantidade, chamando a atenção para a necessidade de um amplo programa de educação ambiental dos consumidores, fazendo-os refletir sobre o alto custo para se tratar a água e os prejuízos advindos do seu desperdício, enfatizando também a escassez da água no mundo. Em relação aos esgotos, dar ênfase aos prejuízos que causam à natureza quando não têm a devida canalização. Por outro lado, para ele, os futuros gestores devem se preocupar muito com o caráter social da prestação dos serviços de saneamento. Não pensar somente na rentabilidade e no lucro, mas ter uma preocupação com a classe com menor poder aquisitivo, sob pena de privá-la dos serviços ou inviabilizar o seu pagamento. “Porque tem que ter retorno, rentabilidade e lucro e, nesta área essencial, o retorno, a rentabilidade e a qualidade de vida são os indicadores de saúde”. PO5 (2014) também chamou a atenção para o papel do Governo Federal, para que este não fique somente na coordenação da política setorial do saneamento, mas também passe a financiar investimentos e mesmo parte da manutenção e de custeio da rede, principalmente nos pequenos municípios, já que há um retorno muito grande, com a possibilidade de redução dos custos na área de saúde.

Por sua vez, PE4 (2015), que tem uma visão da interconexão entre melhoria na oferta dos serviços de saneamento e melhoria da saúde da população, destaca que a principal lição que fica é a necessidade de uma ampla responsabilidade dos governos, seja estadual ou municipal, para com o setor. Para ele, investir em saneamento é buscar a redução da mortalidade infantil, proteger e dar qualidade à vida e, com isso, economizar pelo menos 40% dos gastos com saúde, com internações, por causa da melhoria da qualidade do saneamento. Finaliza destacando a necessidade de o gestor ter uma visão ampla no planejamento e nas ações do governo. “[...]. Então eu diria que olhem a infraestrutura e o desenvolvimento de uma maneira ampla, não numa

visão menor. Governo não é para ver de uma maneira, é para ver de maneira ampla, diversificando a base econômica, a infraestrutura e o desenvolvimento”.

7 CONCLUSÕES

Com este estudo buscou-se analisar as quatro mudanças institucionais (1969, 1971, 1997 e 2012) na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Rio Branco – Acre, em particular como os serviços entram na agenda governamental em detrimento de outras prioridades coletivas. É um estudo de políticas públicas e, para tanto, utilizou-se como base teórica a primeira fase do ciclo da política pública, a formação da agenda governamental (agenda-setting), tendo como suporte o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon (2003). A teoria utiliza como principal ferramenta o mapeamento de três fluxos: 1) o da definição e apresentação dos problemas; 2) o da geração e difusão de ideias relacionadas às soluções propostas e 3) o do contexto político e institucional para entender como se oportunizaram as ideias voltadas para o desenvolvimento de soluções e resolução dos problemas. Finalmente, analisou-se como estes três fluxos se combinaram para abrir as janelas de oportunidades que possibilitaram, concretamente, as mudanças na agenda pública que permitiram a inserção do saneamento no com junto maior das políticas governamentais, nas quatro mudanças.

Os dados que subsidiam a presente pesquisa são provenientes de entrevistas semiestruturadas com técnicos, sindicalistas e políticos que se envolveram diretamente nas mudanças; jornais locais e de documentos e dados oficiais. Realizou-se o estudo dos dados por meio da análise de conteúdo que se baseou no modelo da formação da agenda de Kingdon (2003), que demandou o levantamento destas informações para possibilitar o entendimento de como os três fluxos (problemas, soluções e alternativas e dinâmica política) ocorreram concomitantemente e de que forma, em determinados momentos, uniram-se através das janelas de oportunidades.

O ponto de partida da análise foi a implantação dos serviços de abastecimento de água em Rio Branco, que ocorreu em 1957, através de um Departamento da estrutura da Secretaria de Obras do então Território Federal do Acre. A partir daí, partiu-se para estudar as quatro mudanças. Percebeu-se que as duas primeiras mudanças seguiram a lógica da política nacional para o setor. A primeira, de 1969, já sob a ótica do Acre estado, foi influenciada pelas diretrizes que antecederam o PLANASA, que exigiam, dentre outras questões, estruturas autônomas que primassem pelo equilíbrio das contas e pela exigência de contrapartida para financiamento. Assim foi criado o SAAE do Acre, uma autarquia estadual cuja administração foi repassada para a FSESP. Chama a atenção o fato da FSESP, que tradicionalmente atuava em todo o território nacional administrando estruturas municipais, no Acre, passar a administrar os

serviços através de uma autarquia estadual. Portanto, não era responsável somente por Rio Branco, mas por todos os demais municípios. Sob a ótica do modelo de Kingdon (2003), embora existissem problemas caracterizados pela quase inexistência de cobertura dos SAE no município e de uma solução expressa em um modelo já consagrado em vários municípios do país, via FSESP, a janela de oportunidade foi aberta pela influência do fluxo da política, capitaneado pelo projeto de modernização e pela doutrina de segurança nacional do governo militar. A convergência dos fluxos deu-se por empreendedores políticos localizados dentro da burocracia estatal da ditadura que exercia um poder político totalitário, com dominação sobre os três entes federados.

A segunda mudança, de 1971, foi também preconizada pelo governo militar dentro da Política Nacional de Saneamento, expresso pelo PLANASA. O Programa, dentre um leque de outras questões, condicionou os financiamentos para a expansão do setor à sua adesão pelos Estados e à criação de uma empresa, uma Companhia Estadual de Saneamento, uma sociedade anônima. No Acre foi criada a SANACRE, que aproveitou toda a estrutura do SAAE que já contava com a adesão de todos os municípios. Portanto, o fluxo das soluções e alternativas de Kingdon se inscreve nesse contexto.

O fluxo dos problemas também foi representado pela deficiência na prestação dos serviços na cidade em um período de intenso êxodo rural. Finalmente, o fluxo das dinâmicas políticas foi posto pelo autoritarismo vertical da ditadura militar. Na dinâmica dos fluxos, o das soluções e alternativas caminhou junto com o das dinâmicas políticas dada a existência de uma estrutura, uma autarquia estadual que já estava praticamente adequada para que os serviços funcionassem de acordo com a nova ordem, ou seja, através de uma CESB. Portanto, a abertura da janela de oportunidade deu-se mais uma vez pelos empreendedores localizados dentro da burocracia estatal, no partido político que dava suporte à ditadura, e envolveu agentes políticos nomeados, em seus diversos níveis. O clima político da ditadura proporcionou a entrada do saneamento na agenda dos governos do Acre.

Ao contrário das duas primeiras mudanças, as outras duas, a de 1997 e a de 2012, foram fortemente determinadas por empreendedores locais que, para defender os seus interesses de poder, levaram o saneamento para a agenda dos governos. A mudança de 1997, através da municipalização dos serviços, aconteceu num ambiente em que o país estava carente de um ordenamento jurídico específico para o setor, o chamado vazio institucional, num momento de buscas por uma política nacional que substituísse o PLANASA. Por outro lado, a ideologia

neoliberal ditava a regras nas políticas públicas no Brasil, com fortes incentivos à privatização em diversos setores, inclusive o de saneamento. A mudança de 2012 ocorreu num ambiente diferente. Na época, o setor dispunha de um novo marco legal, sob a égide da lei dos consórcios (Lei nº 11.207/2005) e a lei do saneamento (Lei nº 1.445/2007) que disponibilizaram os caminhos para uma prestação dos serviços de saneamento com qualidade.

Em 1997 o fluxo dos problemas foi o determinante para a abertura da janela, principalmente em função da falência da Companhia Estadual (SANACRE). Esta crise sistêmica na companhia foi ocasionada pelo fim do PLANASA e por ter sido submetida a diversas intervenções danosas na sua gestão, principalmente o inchaço no seu quadro de pessoal em função de sua utilização para fins de acomodações político-partidárias, fatos que interferiram diretamente na qualidade da prestação dos serviços. A situação falimentar instalou um caos nos serviços de saneamento, principalmente no sistema de abastecimento de água, que culminou com a decretação de estado de calamidade pública, tanto pelo estado quanto pelo município.

O fluxo da dinâmica política, em segundo plano, foi também determinante na abertura da janela. Foi desenhado por uma intrincada negociação política, iniciada em 1996, envolvendo vários atores locais e a utilização do saneamento como bandeira política nas eleições municipais daquele ano, o que possibilitou que o setor ascendesse à agenda dos governos. A solução surgiu no meio de uma discussão entre especialistas da comunidade técnica local do setor, através de um seminário promovido pelo sistema CONFEA/CREA. Lançada a ideia, o seu processo de amaciamento sofreu contribuições da FUNASA e da ASSEMAE, tendo inclusive a primeira sido anunciada como a responsável para financiar o novo modelo, via emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União. Identificou-se três empreendedores da política (2 políticos e um técnico) que contribuíram para a abertura da janela de oportunidade, pela influência pelo fluxo dos problemas seguido pelo da dinâmica política que foi facilitada por uma solução disponível para a municipalização dos serviços via SAERB.

Em 2012 a mudança ocorreu pela decisão do Governo do Estado do Acre de incluir, dentro de suas prioridades, um amplo programa de pavimentação e saneamento através do Programa Ruas do Povo, na cidade de Rio Branco, que previa a pavimentação de praticamente 100% das ruas da cidade, acompanhadas de instalações de redes de água e esgoto. No fluxo dos problemas, além da baixa cobertura pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a autarquia municipal (SAERB), responsável pela gestão dos serviços, vinha acumulando déficits financeiros ano a ano, desde a sua criação em 1997, devido a diversas falhas em sua gestão. A

autarquia municipal não tinha como absorver a expansão gerada pelo Programa Ruas do Povo, pois a empresa encontrava-se na impossibilidade de manter até mesmo o parque operacional existente na época.

O fluxo das soluções foi dado pela existência do novo marco legal e institucional para a política de saneamento do país. A alternativa escolhida foi a gestão compartilhada entre município e estado, através da delegação dos serviços para o DEPASA, uma autarquia estadual. O fluxo da dinâmica política estava estabelecido e não apresentava qualquer entrave, pois o Governador Tião Viana, do PT, tinha assumido em janeiro de 2011, e o Prefeito Raimundo Angelim, também do PT, já estava no seu segundo mandato, iniciado em janeiro de 2009. A abertura da janela deu-se por eventos que ocorreram no fluxo dos problemas, com o avanço do Programa Ruas do Povo, que provocou o aumento dos déficits financeiros, acumulado ao longo dos anos pelo SAERB. Portanto, os três fluxos estavam ligados em um mesmo objetivo. A abertura foi protagonizada por dois empreendedores, dois políticos que tinham um problema a ser resolvido e uma solução disponível.

Para o atendimento do objetivo geral da tese, foram identificados quatro objetivos específicos que estão relacionados com a base teórica do estudo. Os três primeiros, preocuparam-se em identificar os mecanismos de cada um dos fluxos para cada mudança (problemas, soluções e alternativas e dinâmica política). O quarto representa a abertura da janela de oportunidade, ou seja, como os três fluxos foram reunidos para ensejar as mudanças. Abaixo resumem-se os resultados encontrados para cada um deles e que, ao mesmo tempo, servem como uma comparação entre os diferentes modelos adotados, a partir da implantação dos serviços, em 1957, através de um modelo de administração direta ligadas à estrutura administrativa do então Território do Território Federal do Acre.

1. Os problemas nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade nas quatro mudanças institucionais:

Mudança de 1969

- Ausência de sistema de tratamento de água.
- Baixa cobertura de domicílios ligados à rede de distribuição de água.
- Ritmo de crescimento populacional urbano intenso.

Mudança de 1971

- Ausência de sistema de tratamento de água.
- Baixa cobertura de domicílios ligados à rede de distribuição de água.

- Aumento do ritmo de crescimento populacional urbana.

Mudança de 1997

- Baixos índices de cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- Indefinições na Política Nacional de Saneamento com a desarticulação do PLANASA em 1984 - Crise nas CESBs.
- Descontrole administrativo e financeiro da SANACRE com a excepcionalidade do aumento dos investimentos, no final dos anos 1980.
- Uso político-partidário da SANACRE no início dos anos 1990: a superlotação de pessoal.
- Crise no Sistema de Abastecimento de água da cidade: a decretação do estado de calamidade pública de 1996 e 1997.

Mudança de 2012

- Baixos índices de cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- Os inconvenientes da ausência de uma política nacional de saneamento nos primeiros 10 anos de vida do SAERB (1997-2007).
- Deficiências na gestão do SAERB: erros no processo de reversão, frágil política tarifária, conflitos município-estado em função da politização do saneamento, ausência de regulação e a baixa capacidade de planejar e executar obras.

2. As soluções e alternativas disponíveis, em âmbitos nacional e local nas quatro mudanças institucionais:

Mudança de 1969

- Transformação do SESP em Fundação (FSESP) ampliado a natureza empresarial das ações de saneamento.
- Exigência de estrutura com autonomia, flexibilidade e sustentabilidade financeira das prestadoras dos serviços
- Possibilidades de financiamentos do BID e convênios como a FSESP.

Mudança de 1971

- Início do PLANASA - exigências da CESB
- A existência dos Serviços de saneamento inseridos em uma estrutura estadual.

Mudança de 1997

- O Seminário do CREA/AC: Água vida para Rio Branco, de 1996: início do movimento dos técnicos do setor de saneamento para a solução dos problemas de abastecimento de água da cidade. A proposta de municipalização dos serviços.
- A elaboração do Plano Emergencial em 1996: a participação da FUNASA e da ASSEMAE.

- A proposta de financiamento via orçamento geral da união, através de emendas parlamentares.

Mudança de 2012

- O advento da Lei 11.107 de 06/04/2005 – Lei do consórcio Público e da Lei 11.445 de 05/01/2007 – “Lei do Saneamento”.
 - A impossibilidade de ampliar o apoio do estado ao SAERB e a não conveniência de privatização dos serviços.
 - A possibilidade da delegação dos serviços para o estado, com base na legislação em vigor.
3. O clima político e o funcionamento das forças políticas organizadas, nacional e local, para a resolução dos problemas do saneamento nas quatro mudanças institucionais.

Mudança de 1969

- Consolidação do projeto de modernização da ditadura militar.
- Governadores e prefeitos aliados e nomeados com o Governo Federal.
- Política de integração da Amazônia (SUDAM)

Mudança de 1971

- Avanço do projeto do Brasil potência da ditadura militar.
- Governadores e prefeitos aliados e nomeados com o Governo Federal.
- Política de integração da Amazônia: A criação do PIN e do PROTERRA.

Mudança de 1997

- O PMDB na base de sustentação do governo FHC (PSDB).
- A vitória do PMDB nas eleições municipais de 1997, tendo como bandeira de campanha a resolução da crise do abastecimento de água de Rio Branco.
- Forte bancada Federal do PMDB: dois senadores e 04 deputados federais (a metade da bancada do Acre).
- A aliança política do PMDB com o governador (PPR/PPB).
- A maioria política do prefeito na Câmara Municipal e do governador na Assembleia Legislativa.

Mudança de 2012

- O Partido dos Trabalhadores (PT) à frente dos três entes federados: união, estado e município
- Ampla maioria da base aliada no parlamento: municipal e estadual.

4. As circunstâncias da reunião dos três fluxos (problemas, soluções e alternativas e dinâmica política) que provocarem as aberturas das janelas de oportunidades nas quatro mudanças institucionais:

Mudança de 1969

- O fluxo da dinâmica política comandando o processo.
- Fluxo das soluções e alternativas facilitando e permeando o fluxo da dinâmica política.
- Convergência dos fluxos pelos empreendedores da política local e nacional no período da ditadura militar.
- Transferência da gestão dos serviços de saneamento de uma instituição de administração direta estadual para uma autarquia estadual (SAAE). Delegação da gestão à FSESP que, de forma inusitada, foge as suas tradições de atuar na esfera municipal e passa a gerir uma autarquia estadual, com o apoio financeiro da SUDAM.

Mudança de 1971

- Fluxo da dinâmica política comandando o processo.
- Fluxo das soluções e alternativas facilitando e permeando o fluxo da dinâmica política.
- Convergência dos fluxos pelos empreendedores da política local e nacional no período da ditadura militar.
- Transferência da gestão dos serviços de saneamento de uma autarquia estadual para uma sociedade anônima de economia mista (SANACRE).

Mudança de 1997

- O fluxo dos problemas em primeiro plano e o fluxo da dinâmica política como os responsáveis pela abertura da janela de oportunidades que foi facilitada por uma solução disponível para a municipalização dos serviços.
- Identificado três empreendedores da política: 02 políticos e um técnico ligados ao PMDB tomaram para si a missão de unir os três fluxos.
- Transferência da gestão dos serviços de saneamento de uma sociedade anônima de economia mista para uma autarquia municipal (SAERB).

Mudança de 2012

- O fluxo dos problemas em primeiro plano e o fluxo da dinâmica política como os responsáveis pela abertura da janela de oportunidades que foi facilitada por uma solução disponível, uma nova legislação, que possibilitou a delegação dos serviços ao estado.
- Identificados dois empreendedores da política: o Governador e o Prefeito, ligados ao PT, tomaram para si a missão unir os três fluxos.

- Delegação da gestão dos serviços, através do mecanismo da gestão compartilhada, de uma autarquia municipal para uma autarquia estadual (DEPASA).

A respeito das hipóteses iniciais do trabalho que fundamentaram a composição dos objetivos da pesquisa os resultados apontaram que:

- Confirmou-se que os indicadores e as crises enfrentadas no setor foram os principais mecanismos que transformaram os serviços de saneamento da cidade em um problema que os possibilitaram ocupar lugar de destaque na agenda dos governos em cada mudança institucional.
- As alternativas e soluções geradas para resolver os problemas de saneamento, surgiram segundo a lógica dos modelos dominantes no contexto mais geral do País sem procurar criar uma política alternativa local foram confirmadas somente para as duas primeiras mudanças (1969 e 1971). As mudanças de 1997 e 2012 surgiram em conexão com a dinâmica política local.
- Confirmou-se que as duas primeiras mudanças institucionais (1969 e 1971) foram decididas no âmbito das políticas de saneamento para o país. As mudanças de 1997 e 2012 tiveram intensas participações das forças políticas organizadas locais.
- Finalmente, o fluxo de dinâmica política em primeiro plano, seguido pelo fluxo dos problemas, foram os responsáveis pelas aberturas das janelas de oportunidade que ensejaram as mudanças institucionais nos serviços de saneamento da cidade somente para as mudanças de 1969 e 1971. Nas duas últimas, observou-se o contrário, o primeiro plano coube ao fluxo dos problemas, seguido muito de perto pelo fluxo da dinâmica política.

Kingdon (2003) advoga que, para uma ideia ser seriamente considerada e posteriormente selecionada, são fundamentais alguns critérios, dentre eles as limitações orçamentárias. Obteve-se que, no fluxo das alternativas e soluções, as considerações orçamentárias foram importantes nas mudanças: em 1969 e 1971, com a garantia de financiamentos expressa na Política Nacional no âmbito do PLANASA, como contrapartida de montagem de estruturas estaduais com autonomia administrativa e financeira. Na mudança de 1997, pelas possibilidades de conseguir recursos para investimentos via OGU, através das emendas de bancada. Na de 2012, pela vultosa disponibilidade de recursos financeiros do governo estadual para investir no Programa Ruas do povo. Por outro lado, as participações dos especialistas (técnicos, acadêmicos, pesquisadores, analistas, consultores) e atores relacionados com as eleições, que são

fundamentais em Kingdon, foram vistas como intervenientes importantes somente na mudança de 1997.

A utilização do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon foi fundamental para destacar a importância da dinâmica política. Verificou-se que os atores governamentais e grupos de interesse locais, como os partidos políticos, foram importantes propulsores da inclusão do saneamento nas agendas. Os resultados sugerem que a aplicação do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), que originalmente foi estabelecido para discutir a formação da agenda a nível federal, demonstrou grande utilidade como um método capaz de iluminar a formação da agenda local de uma política pública de saneamento. Embora destacando a sua limitação para analisar a formação das agendas em ambientes não democráticos, como nas mudanças de 1969 e 1971, confirmou-se a utilidade do modelo como um organizador e um dispositivo de motivos com os quais pode-se avaliar o processo local de políticas públicas. “O marco de Kingdon se apresenta como uma ferramenta heurística útil para entender o estabelecimento da agenda e a mudança de política” (MILTON e GRIX, 2015, p. 3). A análise completa dos três fluxos de forma independente para cada mudança foi fundamental para decifrar a entrada do saneamento na agenda e poder fornecer pistas valiosas para os esforços futuros de pesquisas em políticas públicas em saneamento.

Não se descarta a utilização de outros modelos que podem ser utilizados em estudos empíricos para o entendimento da formulação de políticas locais, como por exemplo, o modelo de Coalizção de Defesa, que argumenta que a mudança de política é melhor compreendida como o resultado de concorrência nos subsistemas de política, composta por coalizões de atores, juntamente com influências exógenas. Este modelo foi utilizado por Oliveira (2011) para analisar as mudanças na política de saneamento de Belo Horizonte. Entende-se que o modelo poderia ser utilizado para analisar a mudança de 1997, onde a prestação dos serviços de saneamento foi envolvida em uma disputa de grupos políticos em torno de uma eleição. Porém, para as demais mudanças institucionais, perderia um pouco do significado pelo não envolvimento direto de concorrências no campo político.

Além da contribuição empírica geral deste estudo, acredita-se que esta análise traz uma contribuição metodológica mais geral para estudos de políticas públicas em saneamento. A metodologia aplicada no trabalho permitiu uma análise relativamente minuciosa do processo de definição de agenda. Acredita-se que este método possa ser utilizado para explorar processos distintos que ditam a configuração na agenda em outros contextos e locais. Portanto, outros estudos detalhados sobre interação da política envolvendo os três fluxos e as janelas de

oportunidade, além de suas interações com outros aspectos dos processos políticos locais, são possíveis.

Como em Milton e Grix (2015), é interessante notar que, apesar dos problemas enfrentados pelo setor, os interesses de grupos políticos locais foram fundamentais para levar o saneamento à agenda, principalmente nas mudanças de 1997 e 2012, onde os empreendedores de políticas foram capazes de demonstrar a relevância de um problema para um público amplo, aumentando o apelo da questão e a probabilidade de o governo garantir engajamento e apoio. Ficou demonstrado que investir em saneamento gera ganhos políticos e, assim, o saneamento pode ser um "símbolo" forte para ser incluído na agenda política.

Uma das críticas ao modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003) é que ele não é preditivo, conforme Mucciaroni (1992), Zahariadis (1999, apud YOUNG, SHEPLEY E SONG, 2010). Por outro lado, para Vos, Lagasse e Levêque (2014), a categorização em fluxos distintos sugere também uma demarcação clara entre eles, enquanto a realidade é muito mais complexa, com possíveis interações entre os fluxos. Por sua vez, Malen (1987, apud YOUNG, SHEPLEY E SONG, 2010) não considera a falta de poder de previsão como uma fraqueza do modelo, justificando que, em função da complexidade dos fenômenos, o modelo de Kingdon possibilita certo grau de previsibilidade em partes do processo de decisão política.

O presente estudo não teve a pretensão de ser preditivo, mas os achados apontam algumas lições importantes com base na análise dos fluxos e abertura das janelas para cada mudança, que podem servir de referência para estudos similares de políticas públicas em saneamento.

Em outra dimensão, Heidbreder (2012) comenta que a política pública não se limita a acontecer quando as políticas são adotadas; ao invés disso, é um processo de múltiplos passos. É, portanto, importante compreender o processo de elaboração de políticas como um todo, desde o estabelecimento da agenda até a avaliação de políticas. Esta tese teve como objetivo analisar um passo muitas vezes esquecido no processo político, a definição da agenda de saneamento no contexto político. Especificamente, examinou o papel das forças políticas organizadas no contexto das três esferas de governo no ambiente de formação de agendas do saneamento para Rio Branco nas quatro mudanças institucionais a que os serviços foram submetidos.

Nesse sentido, poder-se-ia argumentar como uma limitação do estudo uma análise de como se deu a implementação da agenda, como bem destacam Pillay e Skordis-Worrall (2013) em seu trabalho sobre o processo de formação da agenda na reforma do financiamento da saúde na

África do Sul. No caso do presente estudo, essa limitação apresenta-se somente para a última mudança, a de 2012. Nas mudanças de 1969, 1971 e 1997, necessariamente, como parte do fluxo dos problemas, teve-se que fazer uma breve avaliação de cada mudança. Acredita-se que um estudo futuro sobre a atuação da autarquia estadual (DEPASA) seria uma fonte de grande interesse e aprendizagem considerável para avaliar-se como o governo do estado administrou os desafios do acesso universal ao saneamento em Rio Branco, com o Programa Ruas do Povo.

Cabe destacar que esse estudo analisa quatro mudanças institucionais em uma mesma cidade e, como tal, os nossos resultados não são generalizáveis para outras localidades. Pesquisas futuras podem comparar a formação da agenda do saneamento de Rio Branco com as de outras localidades para compreender a interação dos problemas, das soluções e das dinâmicas políticas. Dada a importância do saneamento para a vida das pessoas, torna-se cada vez mais importante que os profissionais do setor possam analisar os processos políticos que o envolvem. Quanto mais se ampliar a compreensão do estado de formulação de políticas de saneamento, maior será a capacidade de antecipar a ação política e, assim, efetivamente mobilizar e influenciar essa política.

Mais pesquisas são necessárias para entender como encorajar a participação da comunidade técnica, dos sindicatos e dos usuários para incluir as deficiências na prestação dos serviços de saneamento na plataforma dos partidos políticos nas disputas eleitorais. Deve-se notar que a mobilização da comunidade técnica através de estudos e eventos, por si só, não faz reconhecer a importância do saneamento como um serviço essencial à vida. Além disso, esse tipo de interesse e compromisso é muitas vezes de curta duração e não é sustentado além do evento em si.

Comparando-se o que Young, Shepley e Song (2010) concluíram em seus estudos sobre a inclusão na agenda de questões educacionais em alguns estados dos Estados Unidos, infere-se que, para aumentar a probabilidade do saneamento atingir a agenda política, profissionais da área devem participar em todos os três fluxos, pois através dessa participação aumentam as oportunidades para cultivar um ambiente político para a abertura da janela. O envolvimento no fluxo da dinâmica política permitirá aos profissionais elaborar soluções políticas. Trazer um indicador, como por exemplo, os baixos índices de cobertura ou a má qualidade dos serviços prestados, provavelmente será ineficaz para chamar a atenção dos formuladores de política para que o saneamento alcance o status na agenda. No entanto, solicitando aos usuários e grupos de interesses para fornecer feedback aos atores políticos, juntamente com um indicador, irá

melhorar significativamente a probabilidade de o problema ter acesso à agenda. Dentro do fluxo de problema, os profissionais precisam atuar para moldar a interpretação de indicadores. Kingdon (2003) já afirmava que os dados não falam por si mesmos, mas são necessárias interpretações destes para a transformação de declarações de condições em declarações de problemas de política. Os profissionais podem ajudar com a interpretação dos dados e, portanto, influenciar o desenvolvimento no fluxo dos problemas.

Precisa-se analisar também, em trabalhos futuros, a eficácia das mudanças, se surtiram os efeitos desejados, porque se as mudanças não levaram aos resultados desejados em termos de melhorias efetivas na prestação dos serviços, elas terão o efeito adverso de minar a confiança do público, que é susceptível a não acreditar em mudanças futuras. Também um olhar especial ao papel dos empreendedores da política é um tema que merece uma investigação mais profunda, semelhante ao que Font e Subirats (2010) fizeram com a política da água na Espanha. Uma visão detalhada sobre o papel desses agentes provavelmente pode revelar algumas informações interessantes sobre como os diferentes atores interagem para influenciar resultados, planos e programas em relação ao saneamento.

Como em Liu, X. et al. (2010), apesar de ter focado a interação dos três fluxos e a abertura das janelas políticas para cada mudança, as entrevistas semiestruturadas possibilitaram a descrição de muitos outros aspectos da política local no processo das mudanças. Este fato sublinha a complexidade não só de políticas locais, mas também as complexidades metodológicas de aplicação de todos os aspectos do quadro de definição da agenda em um município. Estudos detalhados sobre a interação dinâmica entre os três fluxos e a abertura das janelas de oportunidades na política local e as mudanças da política abordando outros aspectos dos processos políticos são, portanto, indicativos de pesquisas futuras.

Demonstrou-se que as mudanças envolveram questões complexas, porém elas não foram capazes de melhorar significativamente a prestação dos serviços no sentido de alcançar o acesso universal para toda a população. Pode-se afirmar que, com exceção da mudança recente de 2012, que, por ser recente, ainda não é possível aquilatar o seu desempenho, as três mudanças anteriores não foram capazes de, pelo menos, imprimir um ritmo mais acelerado ao avanço do acesso. Os resultados aqui apresentados, no entanto, apenas mostram um caminho para a questão das mudanças institucionais. Existe um enorme potencial para investigações futuras. Uma análise de como o saneamento ascende à agenda dos governos pode fornecer ferramentas úteis para a implementação da política, o que poderá proporcionar oportunidades para testar

uma variedade de teorias proeminentes da política e da administração pública, bem como no planejamento do saneamento.

Finalmente, qual a resposta para o título desta tese, Alternância do poder ou poder da alternância? Infere-se que a inclusão do tema nas agendas dos governos, que suscitaram as quatro mudanças, até proporcionou melhorias ante um estado de crise vivido pelo setor, porém não foi capaz de modificar significativamente o panorama dos indicadores da prestação dos serviços, principalmente o acesso universal para toda a população, ou seja, as alternâncias do poder não se traduziram em poder das alternâncias.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Decreto 963 de 19 de dezembro de 1996. Decreta Estado de Calamidade Pública no Serviço de Saneamento Básico - Sistema de Abastecimento de Água Tratada, Sistema de Esgotamento Sanitário no Estado do Acre.** Diário Oficial do Estado do Acre. nº 6.933 de 20 de dezembro. 1996.

ACRE. **Lei nº 1.248 de 04 de dezembro de 1997 que cria do Departamento Estadual de Água e Saneamento - DEAS, e dá outras providências.** Rio Branco. 1997 (2).

ACRE. Lei N. 1.232, 27 de junho de 1997. "Ratifica o "instrumento de Reversão dos Serviços de Água e Esgoto de Rio Branco" e da outras providências." **Portal da Leis - Assembleia Legislativa do Estado do Acre**, 1997. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/?p=4837>>. Acesso em: 22 maio 2016.

ACRE. **Lei Nº 1.232 de 27 de junho de 1997 que "Ratifica o "Instrumento de Reversão dos Serviços de Água e Esgoto de Rio Branco" e dá outras providências".**. Governo do Estado do Acre. Rio Branco. 1997.

ACRE. **Lei nº 2.532.** Governo do Estado. Diário oficial do estado nº10.707 de 30/12. Rio Branco. 2011a.

ACRE. **Decreto nº 3.088 de 05/01/2012.** Governo Estado. Rio Branco. 2012b.

ACRE. **Lei nº 2.546 de 17/02/2012.** Governo do Estado. Rio Branco. 2012c.

ACRE. **Lei nº 454, de 01 de outubro de 1971.** Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco. 2015.

ACRE E RIO BRANCO. Convênio de Cooperação para a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. **Portalcgm.riobranco.ac.gov.br/**, 2012a. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/lai/wp-content/uploads/images/ARQUIVOS/201_SAERB/Convenido%20de%20Coopera%C3%A7%C3%A3o_AC_PMRB0001.pdf>. Acesso em: 09 julho 2016.

ACRE E RIO BRANCO. Contrato de Programa que entre si celebram o DEPASA e o SAERB para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. **Portalcgm.riobranco.ac.gov.br/**, 2012b. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/lai/wp-content/uploads/images/ARQUIVOS/201_SAERB/Contrato%20de%20Programa%20-%20SAERB_DEPASA_01.pdf>. Acesso em: 09 julho 2016.

ACRE, G. D. E. D. **Atlas Geográfico Ambiental do Acre.** Instituto de Meio Ambiente do Acre - IMAC. Rio Branco, p. 48. 1991.

ACRE, T. F. D. **Relatório de Atividades.** Rio Branco. 1958.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. Governo e prefeitura assinam decreto que transfere Saerb para o estado. **Agência de Notícias do Acre**, Rio Branco, 05/01/2012. Disponível em: <<http://www.agencia.ac.gov.br/governo-e-prefeitura-assinam-decreto-que-transfere-saerb-para-o-estado/>>. Acesso em: 2 agosto 2016.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ACRE. Governo assume definitivamente o sistema de água e esgoto de Rio Branco. **Agência de Notícias do Acre**, Rio Branco, 05/5/2012. Disponível em: <<http://www.agencia.ac.gov.br/governoassume-definitivamente-osistema-de-agua-e-esgotoderiobranco/>>. Acesso em: 1 agosto 2016.

- AMAYA VENTURA, M. D. L. **Institutional Configurations for Urban Water Management in Mexico**. Mt. Fuji, Japan. 2013.
- ANDRADE, R. D. P. A Amazônia na era do desenvolvimento: saúde, alimentação e meio ambiente (1946-1966), 2012, 378 f., Rio de Janeiro., v. Tese (doutorado em história das ciências e saúde da casa Oswaldo Cruz), 2012.
- ASQUER, A. Using Analytic Narratives in policy analysis: An explanation of the implementation of the water reform in Italy (1994–2002). **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 01, p. 79-93, 2014.
- ASSMAR, O. B. **Editoriais dos Jornais de Rio Branco - séc. XX antologia**. Rio Branco: PUBL!T, v. II, 2008.
- ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil. **PNUD**, PNUD 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 19 maio 2015.
- AZEVEDO, R. P. Serviços autônomos de água e esgoto (SAAEs) no Estado do Amazonas: uma cronologia, Manaus, p. 10, 2014. Disponível em: <<http://www.saneamentobasico.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/02/SERVI%C3%87OS-AUT%C3%94NOMOS-DE-%C3%81GUA-E-ESGOTO.pdf>>. Acesso em: 27 fevereiro 2015.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011. P.138-172. Disponível em: <www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps>. Acesso em: 2016.
- BIER, A. G.; PAULANI, L. M.; MESSENERG, R. P. A crise do saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa proposta. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 161-196, abril 1988.
- BRAADBAART, O. A transferência Norte-Sul da água canalizada: O papel do setor público nos serviços de água e esgotos. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Políticas Públicas e gestão dos serviços de saneamento**. Edição ampliada. ed. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e Editora Fiocruz, 2013. Cap. 4, p. 567.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Câmara Federal**, Brasília, DF, 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-republicacao-1-pl.html>>. Acesso em: 21 maio 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 1988.
- BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21/06/1993, que Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Brasília. 1993.
- BRASIL. **Lei Nº 8.987, de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos**. Brasil. 1995.
- BRASIL. **Lei 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcio públicos e dá outras providências**. Brasília (DF). 2005.
- BRASIL. **Lei Nº 11.445, de 05/01/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico**. Brasília. 2007.
- BUARQUE, S. C.; LOPES, A. D.; ROSA, T. C. Integração fragmentada e crescimento da fronteira Norte. In: AFFONSO, R. D. B. Á.; SILVA, P. L. B. **Federalismo no Brasil**:

desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. p. 93 - 123.

BUCCI, M. P. D. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas.** In: FONTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.) *Políticas Públicas: possibilidades e limites.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CALDAS, A. D. R. **Vigilância alimentar e nutricional para os povos indígenas do Brasil: análise da construção de uma política pública em saúde.** Dissertação de Mestrado - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. Rio de Janeiro, p. 93. 2010.

CALDAS, E. D. L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais.** Tese de Doutorado pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - FFLCH - USP. São Paulo. 2007.

CALIXTO, V. O.; SOUZA, J. F.; SOUZA, D. **Acre: uma história em construção.** Rio Branco: Secretaria de Educação e Cultura do Acre, 1984.

CAMPOS, A. L. V. **Políticas internacionais de saúde na Era Vargas: o Serviço Especial de Saúde Pública, 1942-1960.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

CAPELLA, A. C. N. O Processo de agenda-setting na reforma da administração pública. (2004). 234 f. (Tese de Doutora em Ciências Sociais) - PPGSo da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, São Paulo, 2004.

CARDOSO, J. L. R. **Educando os educadores: ciências sociais e educação sanitária na experiência do SESP (1950-1960),** Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde). Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz. Casa Oswaldo Cruz, 2009.

CARREIRÃO, Y. D. S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, v. 12, n. 1, p. 136-163, 2006.

CARVALHO, R. A imprensa escrita na era FHC: análise dos editoriais dos jornais Folha de São Paulo e O Globo no período 1995-2002. Dissertação (Mestrado em comunicação e mercado) - Faculdade Cásper Libero, São Paulo, 2006.

CASTRO, J. E. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. O. **Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento.** Edição ampliada. ed. Belo horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e Editora Fiocruz, 2013. Cap. 1, p. 567.

COBB, R. W. et al. Agenda building as a comparative political process. **American Political Science Review**, v. 70, n. 1, p. 126-38, 1976.

COSTA FILHO, O. S. Reserva extrativista: desenvolvimento sustentável e qualidade de vida. (1995). 168 f. (Dissertação de Mestrado em Economia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR, FACE, UFMG, Belo Horizonte, 1995.

COSTA, M. M. **Formação da Agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela.** Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília. Brasília. 2008.

COSTA, N. D. R. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social.** São Paulo: Hucitec, 1998.

CUNHA, A. S. Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos. **IPEA. Textos para discussão**, Rio de Janeiro, v. 1565, p. 27, 2011.

- D'ARAÚJO, M. C. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 7, 1992.
- DANTAS, J. S. **Estado e sociedade civil no Acre: (1970-1980)**. 113 p., Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Natal. 2011.
- DEFESA CIVIL. Governo do Estado do Acre. **Bombeiros Militar do Acre**, 2016. Disponível em:
<http://www.ac.gov.br/wps/portal/bombeiros/bombeiros/principal!/ut/p/c5/7ZTJcoJAEEC_xQ_QmQGG5agOCBgEHBbhQoELJYpoZBG-PqRySHmIuZic7L50Vder192HBiHo8xTX-zQu98UpPoIVCPnIUjWbuipGortkoWZ5JpnPMCvaLPDBCnIRzdzqz1h26ZdbZzJXYDSVuYxBlnTrxugmpkOWFj3AtjzcTCOzu0U2a6EhIU-x>. Acesso em: 11 abril 2016.
- DI RUGGIERO, E.; COHEN, J. E.; COLE, D. C. The politics of agenda setting at the global level: key informant interviews regarding the International Labour Organization Decent Work Agenda. **Globalization and health**, v. 10, n. 1, p. 10, 2014.
- DUKE, K. et al. Substitution treatment in the era of “recovery”: An analysis of stakeholder roles and policy windows in Britain. **Substance use & misuse**, v. 48, n. 11, p. 966-976, 2013.
- EÇA, R. F.; FRACALANZA, A. P.; JACOBI, P. R. A problemática da água na agenda governamental do Estado de São Paulo (1920-1991). **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz, v. 17, n. 1, p. 49-58, jan.jun 2013.
- FAÉ, R.; GOULART, S.; ABDALA, P. R. Z. Estratégia nacional de desenvolvimento nos governos Lula e Dilma: transformações neoliberal. **Pensamento Contemporâneo em Administração - RPCA**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 1-18, jan./mar. 2016. ISSN 1982-2596.
- FERREIRA, A. D. M. **Projeto de transposição de águas do Rio São Fansisco: uma análise do processo de agenda-setting**. Dissertação de Mestrado - Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas/São Paulo. São Paulo. 2013.
- FERRO, G. et al. Efficiency in Brazil's water and sanitation sector and its relationship with regional provision, property and the independence of operators. **Utilities Policy**, v. 28, p. 42-51, 2014.
- FIGUEIREDO, R. E. D. A cooperação entre Brasil e Estados Unidos no campo da saúde: o Serviço Especial de Saúde Pública e a política sanitária no governo Vargas. **História, Ciência, Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 14, n.4, p. 1429-1434, out-dez 2007.
- FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Booking, 2004.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Receita acha 4º CPF de governador do Acre, 14/09/1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/11/14/brasil/20.html>>. Acesso em: 9 maio 2016.
- FOLHA DE SÃO PAULO. GOVERNADOR DO ACRE É ASSASSINADO EM HOTEL DE SÃO PAULO. **Folha de S.Paulo, segunda-feira, 18 de maio**, 1992. Disponível em: <http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_18mai1992.htm>. Acesso em: 12 abril 2016.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Orleir será presidente do PFL no Acre. **Folha de São Paulo**, 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc190914.htm>>. Acesso em: 07 maio 2016.
- FONT, N.; SUBIRATS, J. Water Management in Spain: the Role of Policy Entrepreneurs in Shaping Change. **Ecology and Society**, v. 15, n. 2, p. 25, 2010.

FOSTER, V. "Ten years of water service reform in Latin America: Toward an Anglo-French model". **Water supply and sanitation sector board discussion paper series, série No 3, Wold Bank**, Whashington DC, jan 2005. 32.

FREITAS, A. Os Terriotórios Federais e o Banco da Amazônia. In: MENDES, A. D. **A Amazônia e o seu banco**. Manaus: Valer/Banco da Amazônia, 2002. p. 445.

FREITAS, A. S. **Sistema de abastecimento de água de Rio Branco**. [S.l.]: [s.n.], 2014.

FREITAS, A. S. (fev.2016). Rio Branco: UFAC/UFMG, v. Segunda entrevista concedida ao projeto de pesquisa "Altenância de poder ou poder de alternância? As agenda dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Rio Branco, Acre, 2016.

FUNASA. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Site da FUNASA**, 2016. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/site/museu-da-funasa/fsesp/>>. Acesso em: 08 março 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Diagnóstico preliminar da força de trabalho do Estado do Acre, V.4**. Belo Horizonte, p. 221. 197. (Tombo digital: FJP02-001820).

GOMES, F. G. **Formação de agendas governamentais e políticas de segurança pública com cidadania: o caso de Contagem**. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. **Plano estadual de recursos hídricos do Acre**. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 243 p. Rio Branco. 2012.

GUEDES, T. A. et al. **ESTATÍSTICA DESCRITIVA**, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.each.usp.br/rvicente/Guedes_et_al_Estatistica_Descritiva.pdf>. Acesso em: 26 julho 2015.

HEIDBREDER, B. Agenda setting in the states: how politics and policy needs shape gubernatorial agendas. **Politics & Policy**, v. 40, n. 2, p. 296-319, 2012.

HELLER, L. Política Pública e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitários e suas interfaces. In: HELLER, L. C. J. E. **Políticas Públicas e gestão de serviços de saneamento**. Edição ampliada. ed. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e Editora Fiocruz, 2013. Cap. 7, p. 567.

HELLER, L. Saneamento básico: a dívida social crônica e persistente. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E.; (ORGS) **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 2, 2013. Cap. 4.

HELLER, L. Política Pública e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitários e suas interfaces. In: HELLER, L. C. J. E. **Políticas Públicas e gestão de serviços de saneamento**. Edição ampliada. ed. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e Editora Fiocruz, 2013a. Cap. 7, p. 567.

HELLER, L. Saneamento básico: a dívida social crônica e persistente. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E.; (ORGS) **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 2, 2013b. Cap. 4.

HELLER, L. et al. A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E.; (ORGANIZADORES) **Políticas públicas e gestão dos serviços de saneamento**. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: UFMG e FIOCRUZ, 2013. p. 483-501.

HELLER, L. et al. A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E.; (ORGANIZADORES) **Políticas públicas e gestão dos**

- serviços de saneamento.** Belo Horizonte e Rio de Janeiro: UFMG e FIOCRUZ, 2013. p. 483-501.
- HELLER, L.; CASTRO, J. E. Políticas públicas de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Eng. Sanit. Ambient.**, v. 12, n. 3, p. 284-295, jul/set 2007.
- HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento.** Belo Horizonte - MG e Rio de Janeiro - RJ: Editora UFMG e Editora FIOCRUZ, 2013.
- HELLER, L.; COUTINHO, M. L.; MINGOTI, S. A. Diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento produzem os mesmos resultados? Um estudo comparativo em Minas Gerais com base em indicadores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 11, n. 4, p. 325-336, 2006.
- HELLER, P. G. B. **Modelos de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário:** uma avaliação comparativa do desempenho no conjunto dos municípios brasileiros. 2012. 105 f. Tese (Doutorado em Engenharia). Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos - UFMG, Belo Horizonte, 2012.
- HOFFERBERT, R. I. **The study of Public Policy.** Indianápolis: Bobbs-Merril, 1974.
- HORDIJK, M.; SARA, L. M.; SUTHERLAND, C. Resilience, transition or transformation? A comparative analysis of changing water governance systems in four southern cities. **Environment and Urbanization**, v. 26, n. 01, p. 130-146, 2014. ISSN 0956247813519044.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Tradução da 3ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- HUKKA, J. J.; KATKO, T. S. Paradigma alternativo: o papel das cooperativas e das autoridades locais. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Políticas públicas e gestão dos serviços de saneamento.** Edição ampliada. ed. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e Editora Fiocruz, 2013. Cap. 9, p. 567.
- IANNI, O. **Ditadura e agricultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- IBGE. Biblioteca. **IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 1970. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd_1970_v1_t2_ac.pdf>. Acesso em: 19 outubro 2014.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Censo Demográfico.** Rio de Janeiro: IBGE, 1980.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Censo Demográfico.** Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Censo Demográfico.** Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Censo Demográfico.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- INSTITUTO TRATA BRASIL E GO ASSOCIADOS. **Perdas de Água: Desafios ao Avanço do Saneamento Básico e à Escassez Hídrica.** São Paulo, p. 112. 2013.
- JAT, T. R. et al. The emergence of maternal health as a political priority in Madhya Pradesh, Índia: a qualitative study. **BMC pregnancy and childbirth**, v. 13, n. 1, p. 181, 2013.
- JERONYMO, A. C. J. **Expansão do Estado capitalista no contexto da política de universalização do acesso e uso da energia elétrica.** Tese de Doutorado - Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade do ABC. Santo André - SP. 2012.

JORNAL A GAZETA. **Mil litros de água custa R\$ 30,00**. Rio Branco. 01/04/1995.

JORNAL A GAZETA. **Orleir e Mauri trabalharão juntos para resolver o problema da água**. Rio Branco. 07/11/1996.

JORNAL A GAZETA. **Mauri e Orleir fecham acordos sobre água**. Rio Branco. 10/12/1996.

JORNAL A GAZETA. **Confea defende obras do Canal**. Rio Branco. 12/03/1995.

JORNAL A GAZETA. **Sanacre destruída por servidores**. Rio Branco. 12/03/1996.

JORNAL A GAZETA. **SANACRE corta 29% de aumento**. Rio Branco. 14/12/1995.

JORNAL A GAZETA. **Autarquia será criada em janeiro**. Rio Branco. 20/11/1996.

JORNAL A GAZETA. Oposição ameaça esvaziar sessão e não votar projeto de reversão do Saerb. **A Gazeta**, Rio Branco, 22/12/2011. Disponível em: <<http://agazetadoacre.com/noticias/oposicaoameacaesvaziarsessaoenaovotarprojetoedereversao dosaerb/>>. Acesso em: 1 agosto 2016.

JORNAL A GAZETA. **Todos os bairros estão sem água**. Rio Branco. 26/05/1995.

JORNAL A GAZETA. **Sem água, cidade vira sertão nordestino**. Rio Branco. 31/07/1996.

JORNAL A GAZETA ONLINE (AC). Governo do Acre não paga consumo de água ao Saerb, segundo Senador. **Portal do Saneamento Básico**, Rio Branco, 13/07/2002. Disponível em: <<http://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/arquivo/governodoacrenaopagaconsumodeaguaaosaerbsegundosenador/>>. Acesso em: 1 agosto 2016.

JORNAL A SEMANA. **Governo e prefeito eleito começam a discutir soluções**. Rio Branco. 11 a 18/11/1996.

JORNAL A TRIBUNA. **Mauri quer criar serviço municipal de saneamento**. Rio Branco. 05/11/1996.

JORNAL A TRIBUNA. **Saerb quer só o que sobrou**. Rio Branco. 07/01/1997.

JORNAL A TRIBUNA. **Orleir define a municipalização da água**. Rio Branco. 10/12/1996.

JORNAL A TRIBUNA. Água vira problema político na capital do Acre, apesar da municipalização dos serviços. **Portal do Saneamento Básico**, Rio Branco, 11/08/2002. Disponível em: <<http://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/arquivo/aguaviraproblemapoliticonacapitaldoacreapesardamunicipalizaçãodosservicos/>>. Acesso em: 1 agosto 2016.

JORNAL A TRIBUNA. devolução do Saerb ao estado é desmentida. **Portal do Saneamento Básico**, Rio Branco, 30/10/2002. Disponível em: <<http://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/arquivo/devolucaodosaerbaostadododesmentida/>>. Acesso em: 1 agosto 2016.

JORNAL AC24HORAS. Projeto que devolve Saerb ao Depasa chega na Aleac para ser votado um dia antes do recesso. **Ac24horas**, Rio Branco, 14/12/2011. Disponível em: <<http://www.ac24horas.com/2011/12/14/projetoquedevolvoesaerbaodepasacheganaaleacparaser votadoumdiaantesdorecesso/>>. Acesso em: 1 agosto 2016.

JORNAL AC24HORAS. Eduardo Vieira disse que Saerb é viável economicamente e coloca Angelim em saia justa. **Ac24horas**, Rio Branco, 22/12/2011. Disponível em: <<http://www.ac24horas.com/2011/12/22/eduardovieiradissequesaerbeviaveleconomicamenteecolocaangelimemsaiajusta/>>. Acesso em: 1 agosto 2016.

JORNAL O RIO BRANCO. **FNS proíbe pequenas ETAs**. Rio Branco. 07/11/1996.

JORNAL O RIO BRANCO. **Racionamento deixa a cidade sem água.** Rio Branco. 21/02/1995.

JORNAL O RIO BRANCO. Reversão do SAERB depende do voto favorável da oposição na Câmara Municipal. **O Rio Branco**, Rio Branco, 23/12/2011. Disponível em: <<https://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/noticias/reversao-do-saerb-depende-do-voto-favoravel-da-oposicao-na-camara-municipal/>>. Acesso em: 1 agosto 2016.

JORNAL OESTADODOACRE.COM. com Saerb "no Limite" fornecimento de água passa à responsabilidade do governo. **Jornal o Estado do Acre**, Rio Branco, 16/12/2011. Disponível em: <<http://oestadoacre.com/blog/2011/12/16/com-saerb-no-limite-saerb-e-incorporado-pelo-governo/>>. Acesso em: 1 agosto 2016.

JORNAL PÁGINA 20. **IBOPE aponta polarização entre Mauri e Marcos Afonso.** Rio Branco. 01/07/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **Candidatos a prefeito apresentam suas propostas.** Rio Branco. 01/09/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **Mauri chega acompanhado de três técnicos da FNS.** Rio Branco. 05/11/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **Limpeza de reservatórios gera caos no abastecimento.** [S.l.], p. Rio Branco. 08/09/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **Limpeza de reservatórios gera caos no abastecimento.** Rio Branco. 08/09/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **Técnicos da FNS apresentarão proposta emergencial.** Rio Branco. 10/12/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **Desesperado, Mauri promete até dilúvio para solucionar o problemas da água.** Rio Branco. 15/08/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **TCE instala auditoria no BANACRE e na SANACRE.** Rio Branco. 16/10/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **Ausência de produtos químicos causa falta de água na cidade.** Rio Branco. 20/09/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **Municipalização da Sanacre poderá ser feita ainda em 97.** Rio Branco. 24/11/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **Sanacre é campeã de processos trabalhistas.** Rio Branco. 25/09/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **INSS poderá penhorar todos os bens da SANACRE.** Rio Branco. 26/09/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **Aliança de Orleir com o PMDB nasceu em Rio Branco.** Rio Branco. 27/07/1996.

JORNAL PÁGINA 20. **A água nossa de cada dia.** Rio Branco. 28/07/1996.

JUNQUEIRA, E.; CARNEIRO, A. Fundação Getúlio Vargas - VGV. **FGV CPDOC.** Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/orleir-messias-cameli>>. Acesso em: 09 maio 2016.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas Coletânia - Volume 1.** Brasília - DF: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 219-224.

- KINGDON, J. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas Coletânia - Volume 1**. Brasília - DF: ENAP- Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 224-245.
- KINGDON, J. W. Models of legislative voting. **The Journal of Politics**, v. 39, n. 03, p. 562-695, 1977.
- KINGDON, J. W. Model of Agenda-Setting, with Applications A. **L. Rev. MSU-DCL**, p. 331, 2001.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, fevereiro 2004.
- KLEIN, P. **História da Saúde Pública do Acre**. Rio Branco: Fundação Elias Mansour, 2002.
- KLEIN, S. P. **As relações intragovernamentais na implantação da política de saúde no Estado do Acre de 1990 até 2008**. 2010. 243 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.
- KUSI-AMPOFO, O. et al. A multiple Streams approach to understanding health policy making in Ghana. **Journal of health politics, policy and law**, v. 40, n. 1, p. 195-219, 2015.
- LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**. 285p., TESE (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade de São Paulo - USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo. 2009.
- LIMA, A. L. G.; PINTO, M. M. S. Fontes para a história dos 50 anos do Ministério da Saúde. **História, Ciências e Saúde**, Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 10 (3), p. 1037-51, set-dez 2003.
- LIMA, W. T.; SILVA, I. O. Proposição de territórios federais no Amazonas. **REVISTA GEONORTE, Edição especial 3, V.7, N.1, p.265-281**, 2013. Disponível em: <<http://www.revistageonorte.ufam.edu.br/attachments/article/14/PROPOSI%C3%87%C3%83O%20DE%20TERRIT%C3%93RIOS%20FEDERAIS%20NO%20AMAZONAS.pdf>>. Acesso em: 20 outubro 2014.
- LIMONGI, F.; CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos estudos-CEBRAP**, v. 88, p. 21-37, 2010.
- LIU, X. et al. Understanding local policymaking: policy elites' perceptions of local agenda setting and alternative policy selection. **Policy Studies Journal**, v. 38, n. 1, p. 69-91, 2010.
- MAHAR, D. J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia - Uma Análise das Políticas Governamentais**. IPEA/INPES. Rio de Janeiro. 1978.
- MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. 2ª. ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 1984.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P.; COHEN, M. D. A Garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, p. 1-25, 1972.
- MARCONI, D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MENDES, A. D. **A Amazônia e o seu banco**. Manaus: Valer/Banco da Amazônia, 2002.
- MENEZES, A. O. **Mudanças institucionais da seguridade social no Brasil: uma análise comparada entre o sistema único de saúde e o sistema único de assistência social**. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília. 2012.

- MILTON, K.; GRIX, J. Public health policy and walking in England—analysis of the 2008 ‘policy window’. **BMC public health**, v. 15, n. 1, p. 1, 2015.
- MIRANDA, R. N. Implicações ambientais do desenvolvimento da infra-estrutura: saneamento rural. **Rev. Ad. Púb.**, Rio de Janeiro, v. 26 (1), p. 69-81, jan/mar 1992.
- MORAES, D. S. D. L.; JORDÃO, B. Q. Degradação de recursos hídricos e seus efeitos sobre a saúde humana. **Rev Saúde Pública**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 370-4, 2002.
- MULAS, A. S. Análise de políticas públicas de saneamento. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. O. **Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento**. Edição ampliada. ed. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e Editora Fiocruz, 2013. Cap. 3, p. 567.
- NEVES, M. V. Água de beber, 14 dez. 2012. Disponível em: <http://jorgeviana.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2032:agua-de-beber&catid=9:artigos-livros-e-videos-que-valem-a-pena&Itemid=19>. Acesso em: 27 jan. 2015.
- NOCE, T. A. D. S. Atores internacionais e conformação da política mineira de mudança climática: a construção de redes de definição do Policy-making - do Macro ao Micro. **Banco do Consad - III Congresso Consad de Gestão Pública**, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/125>>. Acesso em: 15 maio 2014.
- OKRAH, K. A. **Ghana's mental health act 2012-A study of the actors and strategies in setting the public policy agenda**. Master's Thesis in Public Administration, University of Bergen (Department of Administration and Organization Theory). Bergen, Noruega, p. 95. 2014.
- OLIVEIRA, A. P. **As mudanças na política de saneamento de Belo Horizonte no período de 1993 a 2004: uma análise a partir do modelo de coalizão de defesa**. Tese de Doutorado. Tese (doutorado) — Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2011.
- OLIVEIRA, L. A. P. Dinâmica populacional e social da região amazônica. **Cad. Est. Soc.**, Recife, v. 2, n. 1, p. 41-78, jan./jun. 1995.
- OLIVEIRA, W. P.; TRINDADE, J. R.; FERNANDES, D. A. **O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil**. Porto Alegre, p. 201-230. 2014.
- OLIVEIRA, W. P.; TRINDADE, J. R.; FERNANDES, D. A. O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 201-230, jun. 2014.
- PEÇANHA, A. M. D. M. **Fundação Serviço de Saúde Pública - FSESP: Um estudo de desenvolvimento institucional**. Dissertação de Mestrado - Escola Brasileira de Administração Pública - FGV - Mestrado em Administração Pública. Rio de Janeiro. 1976.
- PEIXOTO, J. B. Aspectos da gestão econômico-financeira dos serviços de saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E.; (ORGANIZADORES) **Política pública e gestão dos serviços de saneamento**. Belo Horizonte e Rio de Janeiro : UFMG e FIOCRUZ, 2013. Cap. 24, p. 502 - 523.
- PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 3, p. 895-913, 2011.
- PILLAY, T. D.; SKORDIS-WORRALL, J. South African health financing reform 2000–2010: Understanding the agenda-setting process. **Health policy**, v. 109, n. 3, p. 321-331, 2013.

PINHO NETO, D. M. O interregno Café Filho: 1954 - 1955. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso: os cem anos de política econômica republicana 1989 - 1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Cap. 6, p. 445.

PINTO, L. C. B. Gestão de perdas no saneamento básico. In: PHILIPPI JR, A. (. **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri: Manole Ltda, 2012. Cap. 14, p. 355 a 391.

PO1. Entrevistado [agosto 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

PO2. Entrevistado [agosto 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

PO3. Entrevistado [outubro 2015]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

PO4. Entrevistado [janeiro 2015]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

PO5. Entrevistado [novembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO. **Relatório da Gestão Municipal 2005-2012**. Rio Branco, p. 720. 2012.

RAZZOLINI, M. T. P.; GÜNTHER, W. M. R. Impactos na saúde das deficiências de acesso a água. **Saúde soc**, v. 17, n. 1, p. 21-32, 2008.

RÊGO (ORG.), J. F. **Acre 2000-2013 (Estudo Estados Brasileiros)**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

RÊGO, J. F. **Estado e políticas públicas: a reocupação econômica da Amazônia durante o regime militar**. São Luiz e Rio Branco: EDUFMA e UFAC, 2002.

RÊGO, J. F. **Acre, o voo da águia**. Recife: Bagaço, 2015.

REZENDE, S. Aspectos demográficos da cobertura de serviços de saneamento no Brasil urbano. (2005). (Tese de Doutorado em Demografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2ª edição revista e ampliada. ed. Belo Horizonte - MG: Editora UFMG, 2008.

RIDDE, V. Policy implementation in an African State: An extension of Kingdon's multi-streams approach. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 938-958, 2009.

RIO BRANCO. **Decreto nº 5.864 de 02 de janeiro de 1997. Decreta Estado de Calamidade Pública no Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Município de Rio Branco**. Diário Oficial do Estado do Acre. nº 6.940 de 03 de janeiro. 1997.

RIO BRANCO. **Lei 1242 de 07 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a Criação do SAERB - Serviço de Água e Esgoto de Rio Branco e da outras providências.** Diário Oficial do Estado do Acre. nº 6944 de 09 de janeiro. 1997.

RIO BRANCO. **Emenda a LOM nº 27/2001.** Câmara Municipal. Diário oficial do Estado do Acre nº 10.707 de 30/12. Rio Branco. 2011a.

RIO BRANCO. **Lei nº1.884.** Prefeitura Municipal. Diário oficial do Estado do Acre nº 10.711 de 05/01/2012. Rio Banco. 2011b.

RIO BRANCO. **Decreto nº 3.175: Institui a Comissão Técnica responsável pela realização dos levantamentos e estudos prévios à celebração do Convênio de Cooperação ederativa e ao Contrato de Programa de que trata a Lei Municipal n.º 1.884/2011.** Prefeitura Municipal. Diário oficial do Estado do Acre nº 10.713 de 09/01. Rio Branco. 2012c.

RIO BRANCO. **Decreto nº 3.458 - Regulamenta a Lei nº 1.884 de 30 de dezembro de 2011, que estabelece diretrizes municipais para delegação dos serviços de saneamento básico.** Prefeitura Minicipal. Diário Oficial do Estado do Acre nº 10.786 de 27/04. Rio Branco. 2012d.

RIO BRANCO. **A Rio Branco que vivemos: registros históricos dos 100 anos da prefeitura.** PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Branco. Rio Branco, p. 167. 2013.

ROUSE, M. Paradigma centrado no papel do setor privado. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento.** Edição ampliada. ed. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e Editora Fiocruz, 2013. Cap. 8, p. 567.

SANTOS, L. R. D.; NOGUEIRA, V. L.; OLIVEIRA, S. M. S. D. Serviços e Departamentos Autônomos na Gestão de Saneamento Básico. In: PHILIPPI JR, A. **Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário.** Barueri: Manole Ltda, 2012. Cap. 6, p. 107 a 124.

SD1. **Entrevistado [dezembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário.** UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

SD2. **Entrevistado [dezembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário.** UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

SD3. **Entrevistado [dezembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário.** UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

SEPPÄLÄ, O.; KATKO, T. S. Gestão e organização dos serviços de saneamento: abordagens europeias. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Políticas públicas e gestão dos serviços de saneamento.** Edição ampliada. ed. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e Editora Fiocruz, 2013. Cap. 5, p. 567.

SERRA, M. A.; GARCIA, F. R. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para otimismo e para o pessimismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 107-131, jul/dez 2004.

SILVA, A. F. **Ocupação recente das terras do Acre (transferências de capitais e disputa pela terra).** Rio Branco: Fundação Cultural do Acre, 1982.

- SIMONI JR., S.; BORGES, T. B. P. Universidade de São Paulo. USP, 2013. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/III_SD_2013/Mesa_4.1_-_Sergio_Simoni_Jr_e_Tiago_Borges_III_SD_2013.pdf>. Acesso em: 07 maio 2016.
- SMITH, N. et al. Introducing New Priority Setting and Resource Allocation Processes in a Canadian Healthcare Organization: A Case Study Analysis Informed by Multiple Streams Theory. **International journal of health policy and management**, v. 5, n. 1, p. 23-31, jan. 2016.
- SOROKA, S. Policy agenda-setting theory revisited: A critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon. **Canadian Journal of Political Science**, v. 32, n. 04, p. 763-772, 1999.
- SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 587-600, 2013.
- SOUZA, A. C. A. **Política de saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. Tese de Doutorado – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. Rio de Janeiro. 2011.
- SOUZA, M.; NEVES, M. V. **Vertentes da memória: história oral do cacimão da Capoeira**. Fundação Garibaldi Brasil. Rio Branco. 2012.
- SOUZA, S. R. G. **Fábulas da modernidade no Acre: a utopia modernista de Hugo Carneiro na década de 1920**. Dissertação (mestrado em História), Universidade Federal de Pernambuco. Recife: CFCH, 2002.
- SPVEA. **Primeiro Plano Quinquenal - Volume 2**. SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA, Setor de Coordenação e Divulgação. Belém. 1955.
- STELLA, T. H. D. T. **A integração econômica da Amazônia (1930-1980)**. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas, SP. 2009.
- STORCH, S.; WINKEL, G. Coupling climate change and forest policy: A multiple streams analysis of two German case studies. **Forest Policy and Economics**, v. 36, p. 14-26, 2013.
- SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas Coletânia - Volume 1**. Brasília - DF: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 199-218.
- SUDAM. Histórico da SUDAM, 2014. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=2>. Acesso em: 31 outubro 2014.
- SUDAM, SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia - Síntese**. https://docs.google.com/presentation/d/1CFU1-JBUz052cuZDxYKNZMdkhVZ8_8c9mwoVJ0p_KFM/edit#slide=id.i0. [S.l.], p. Acesso em 23 de fevereiro. 2015.
- SWYNGEDOUW, E. Águas revoltas: A economia política dos serviços públicos essenciais. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. O. **Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento**. Edição ampliada. ed. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e Editora Fiocruz, 2013. Cap. 2, p. 567.
- TAVARES, L. ac24horas, 2013. Disponível em: <<http://www.ac24horas.com/2013/03/27/enchente-atual-do-rio-acre-ja-e-a-setima-maior-dos-ultimos-20-anos-revela-levantamento-de-cotas-da-defesa-civil/>>. Acesso em: 11 abril 2016.

TE1. Entrevistado [setembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TE10. Entrevistado [dezembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TE11. Entrevistado [novembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TE2. Entrevistado [agosto 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TE3. Entrevistado [setembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TE4. Entrevistado [agosto 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TE5. Entrevistado [setembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TE6. Entrevistado [agosto 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TE7. Entrevistado [setembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TE8. Entrevistado [agosto 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TE9. Entrevistado [novembro 2014]. Entrevistador :Orlando S. C. Filho. Rio Branco: UFMG/UFAC. Entrevista concedida ao projeto de pesquisa de tese “Alternância do poder ou poder da alternância? As agendas dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. UFAC/UFMG. Rio Branco. 2012.

TERRITÓRIO FEDERAL DO ACRE. O Acre 17-02-1957 (Arquivo do Museu da Borracha). Rio Branco. 1957.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições de 1994. **Tribunal Superior Eleitoral**, 1994. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994>>. Acesso em: 07 maio 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições de 1996. **Tribunal Superior Eleitoral**, 1996. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1996/resultados-das-eleicoes>>. Acesso em: 05 maio 2016.

VERGOLINO, J. R.; GOMES, G. M. Metamorfoses da economia amazônica. In: MENDES, A. D. **A Amazônia e o seu banco**. Manaus: Valer/Banco da Amazônia, 2002. p. 445.

VOS, B.; LAGASSE, R.; LEVÊQUE, A. Putting newborn hearing screening on the political agenda in Belgium: local initiatives toward a community programme-a qualitative study. **Health Res Policy Syst**, v. 12, p. 32, 2014.

WEBER, J. The process of crafting bicycle and pedestrian policy: A discussion of cost-benefit analysis and the multiple streams framework. **Transport Policy**, v. 32, p. 132-138, 2014.

WEISS, J. A. The powers of problem definition: The case of government paperwork. **Policy sciences**, v. 22, n. 2, p. 97-121, 1989.

YOUNG, T. V.; SHEPLEY, T. V.; SONG, M. YOUNG, Tamara Viola; SHEPLEY, Understanding agenda setting in state educational policy: An application of Kingdon's multiple streams model to the formation of state reading policy. **YOUNG, Tamara Viola; SHEPLEY, Thomas V.; SONG, Mengli. Understanding agenda setting in state educational policy: An application of Kineducation policy analysis archives**, v. 13, p. 15, 2010.

ZAHARIADIS, N. **Ambiguity and choice in public policy**: Political decision making in modern democracies. Washington, D. C.: Georgetown university press, 2003.

APÊNDICE 1

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto de Pesquisa: Alternância de poder ou poder de alternância? As agendas dos serviços de tratamento de água e esgotamento sanitário em Rio Branco, Acre

Você está sendo convidado (a) a participar do projeto de pesquisa acima citado. O documento abaixo contém todas as informações necessárias sobre a pesquisa que estamos fazendo. Sua colaboração neste estudo será de muita importância para nós, mas se desistir a qualquer momento, isso não causará nenhum prejuízo a você.

O participante da pesquisa fica ciente que:

1. O presente estudo terá uma abordagem qualitativa, tendo em vista a necessidade de propiciar a análise da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Rio Branco–Acre. O (a) senhor (a) será entrevistado (a), respondendo um roteiro de perguntas abertas referente ao tema. As entrevistas serão gravadas e posteriormente transcritas e o seu conteúdo será tratado sistematicamente por métodos analíticos;
2. Não é obrigado a responder as perguntas contidas no instrumento de coleta dos dados da pesquisa;
3. Tem a liberdade de desistir ou de interromper a colaboração neste estudo no momento em que desejar, sem necessidade de qualquer explicação, sem penalização nenhuma e sem prejuízo a sua saúde ou bem estar físico;
4. O participante não receberá remuneração e nenhum tipo de recompensa nesta pesquisa, sendo sua participação voluntária;
5. Terá como benefícios contribuir para acrescentar à literatura dados referentes a diferentes modelos de administração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de contribuir para a compreensão dos contextos históricos e políticos que originaram os diversos tipos de gestão que contribuirão para formulações futuras de novas políticas para o setor. Os formuladores de políticas públicas e os técnicos em saneamento poderão corrigir possíveis erros ou distorções na prestação dos serviços verificados nos períodos analisados, tornando-os mais eficientes e eficazes para a população como um todo;
6. Como a pesquisa envolve a resposta de um roteiro de perguntas, não existe desconforto ou riscos físicos. Entretanto o desconforto que o sujeito poderá sentir é o de compartilhar informações pessoais ou confidenciais, ou em alguns tópicos que ele possa se sentir incomodado em falar. Nesse sentido, procuraremos deixar claro que o sujeito não precisa responder a qualquer pergunta se sentir que ela é muito pessoal ou sentir desconforto em falar;
7. Como medidas adotadas pelo pesquisador para prevenir ou minimizar os riscos, o pesquisador despenderá o máximo de cuidado quanto à guarda das informações prestadas e zelo quanto a forma de abordagem e do tipo de pergunta a ser feita;
8. Os dados obtidos durante a pesquisa serão mantidos em sigilo pelos pesquisadores, assegurando ao participante a privacidade quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa;
9. Os resultados poderão ser divulgados em publicações científicas mantendo sigilo dos dados pessoais;

10. Durante a realização da pesquisa, serão obtidas as assinaturas dos participantes da pesquisa e do pesquisador. Também constarão em todas as páginas deste TCLE as rubricas do pesquisador e do participante, que receberá uma via deste do Termo;
11. Caso o participante da pesquisa desejar, poderá pessoalmente, ou por meio de telefone, entrar em contato com o pesquisador responsável para tomar conhecimento dos resultados parciais e finais desta pesquisa.
12. Por fim, eu, Prof. Orlando Sabino da Costa Filho, pesquisador responsável, declaro cumprir todas as exigências éticas contidas nos itens IV.3, da Resolução CNS N° 466/2012, durante e após a realização da pesquisa.

Eu, _____, residente e domiciliado na _____, portador da Cédula de identidade, RG _____, e inscrito no CPF _____ nascido (a) em ____/____/____, abaixo assinado, declaro que obtive todas as informações necessárias, bem como todos os eventuais esclarecimentos quanto às dúvidas por mim apresentadas. Desta forma concordo de livre e espontânea vontade em participar como voluntário (a) do estudo acima descrito.

- () Desejo conhecer os resultados desta pesquisa.
() Não desejo conhecer os resultados desta pesquisa.

Rio Branco - Acre, _____ de _____ de _____

Assinatura do participante: _____

Responsável pela Pesquisa:

Prof. Orlando Sabino da Costa Filho
Pesquisador Responsável

Contato do Pesquisador: Campus Universitário - BR 364, Km 04 - Distrito industrial - CEP: 69.920-900 Rio Branco – Acre. E-mail: orlandosabino@uol.com.br. Tel.: (68) 9985-6705

Contato do CEP/UFAC: Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Acre: Campus Universitário - Bloco da PROPEG, sala 26, tel. (68) 3901-2211, e-mail cepufac@hotmail.com, BR 364, Km 04 - Distrito industrial - CEP: 69.920-900 Rio Branco – Acre

APÊNDICE 2

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ENGENHARIA – DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE A MONTAGEM DA AGENDA PÚBLICA NAS ALTERNÂNCIAS DE PODER NA GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM RIO BRANCO-ACRE

ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTAS – MUNICIPALIZAÇÃO EM 1997

DATA: ____/____/____
NOME: _____ FORMAÇÃO: _____
INSTITUIÇÃO: _____ CARGO: _____ FUNÇÃO: _____

INTRODUÇÃO:

- 1) Explicação sobre os objetivos da pesquisa e sobre a etapa de pesquisa – Ler TCLE (solicitar autorização para gravar)
- 2) Para você o que é saneamento?
- 3) A partir desse conceito, o que é uma gestão de saneamento adequada?
- 4) Dentro dessa ideia de gestão em saneamento, qual deve ser o papel da Prefeitura Municipal e do Estado?

FORMAÇÃO DA AGENDA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DE RIO BRANCO EM 1997

- 5) Em 1996, na campanha política para a Prefeitura de Rio Branco, quais eram os problemas que mais chamavam a atenção o seu entender?
- 6) O Saneamento na cidade era um problema a ser enfrentado?
- 7) Quais foram as alternativas encontradas para que a prefeitura pudesse absorver os serviços?
- 8) Tinha algum estudo específico que apontava para problemas no saneamento?
- 9) Como surgiu a proposta de trazer o saneamento para a prefeitura?
- 10) A questão das eleições foi uma das razões?
- 11) Depois da eleição ganha, quais foram os estudos para assumir os serviços. Existia um Plano técnico?
- 12) Havia algum aceno de financiamento para investimentos por parte do governo federal ou estadual?
- 13) Quais foram os atores do seu bloco político ou fora do seu bloco político que atuaram para viabilizar a descentralização?
- 14) Teve algum problema com o legislativo para aprovação da descentralização? E com o governo estadual?
- 15) Qual a sua avaliação da descentralização?
- 16) Há mais alguma questão que você queira dizer que possa ser de interesse da pesquisa?

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ENGENHARIA – DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE A MONTAGEM DA AGENDA PÚBLICA NAS ALTERNÂNCIAS DE PODER NA GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM RIO BRANCO-ACRE

ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTAS – ESTUDALIZAÇÃO EM 2012

DATA: ____/____/____		
NOME: _____	FORMAÇÃO: _____	
INSTITUIÇÃO: _____	CARGO: _____	FUNÇÃO: _____

INTRODUÇÃO:

- 17) Explicação sobre os objetivos da pesquisa e sobre a etapa de pesquisa – Ler TCLE (solicitar autorização para gravar)
- 18) Para você o que é saneamento?
- 19) A partir desse conceito, o que é uma gestão de saneamento adequada?
- 20) Dentro dessa ideia de gestão em saneamento, qual deve ser o papel da Prefeitura Municipal e do Estado?

FORMAÇÃO DA AGENDA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DE RIO BRANCO EM 2012

- 21) Em 2011, na campanha política para a Prefeitura de Rio Branco, quais eram os problemas que mais chamavam a atenção o seu entender?
- 22) O Saneamento na cidade era um problema a ser enfrentado?
- 23) Quais foram as alternativas encontradas para que o Estado pudesse absorver os serviços?
- 24) Tinha algum estudo específico que apontava para problemas no saneamento?
- 25) Como surgiu a proposta de trazer o saneamento para o Estado?
- 26) A questão das eleições foi uma das razões, em função do Programa Ruas do Povo?
- 27) Depois da eleição ganha, quais foram os estudos para assumir os serviços. Existia um Plano técnico?
- 28) Além das obras do PAC, havia algum aceno de financiamento para investimentos por parte do governo federal?
- 29) Quais foram os atores do seu bloco político ou fora do seu bloco político que atuaram para viabilizar a centralização?
- 30) Teve algum problema com o legislativo para aprovação da centralização? E com o governo estadual?
- 31) Qual a sua avaliação da descentralização e da atual centralização?
- 32) Há mais alguma questão que você queira dizer que possa ser de interesse da pesquisa?