

O aspecto ideacional como fator constrangedor das estratégias de *lobby* na aprovação do novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil

Victor Lopes Mendes Roland¹

Recebido em março de 2022

Aceito em junho de 2022

RESUMO

O tema abordado no artigo busca estabelecer diálogo com debate proposto pela escola Construtivista de Ciência Política que põe à prova o modelo tradicional de escolha racional e amplifica o modelo de análise empregado no estudo sobre grupos de interesse. Tais críticas elencam as ideias como aspectos fundamentadores e, também, reflexo dos interesses e instituições políticas. Essa questão fica ilustrada pela análise do processo de aprovação do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico Brasileiro ocorrido em 2020. Por meio de uma abordagem inspirada nas proposições de Paul A. Sabatier, contidas no *Advocacy Coalition Framework*, é analisado o papel das ideias e narrativas como fatores constrangedores da disputa de poder no processo de definição de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento Básico; *Lobby*; Grupos de Interesse; *Advocacy Coalition Framework*.

The ideational aspect as a constraint factor of lobby strategies at the approval of the new Regulatory Mark for Basic Sanitation in Brazil

ABSTRACT

The topic approached in the article aims to stablish a dialogue with the debate proposed by the Constructivist school of Political Science, which puts to the test the traditional model of rational choice and amplifies the analysis model used in interest groups studies. These critics cast ideas as grounding aspects, also reflex, of political interests and institutions. That question becomes illustrated by the analysis of Brazilian New Regulatory Mark for Basic Sanitation approving process, occurred in 2020. Through an approach inspired on Paul A. Sabatier's propositions, contained at the *Advocacy Coalition Framework*, it is analyzed the role of ideas and narratives as constraining factors of the power disputes around the public policy definition process.

Keywords: *Basic Sanitation*; *Lobby*; *Interest Groups*; *Advocacy Coalition Framework*.

¹ Victor Lopes Mendes Roland é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP) e especialista em Negócios Internacionais com ênfase em Marketing Global pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Atua como consultor na área de *Public Affairs* conciliando estratégias de Relações Institucionais e Governamentais e Comunicação para defesa de interesses de clientes de diferentes segmentos.

Introdução e metodologia

Este artigo busca conciliar o estudo sobre as atividades de *lobbying* exercidas por grupos de interesse com críticas feitas pela escola construtivista de Ciência Política. Isso se dá pela preocupação com o papel exercido pelas ideias e o caráter dialógico da construção dos interesses nas dinâmicas de poder, o que acaba por elencar a dimensão ideacional como fator relevante no desenho de políticas públicas. Para tanto, traz como objeto de pesquisa a aprovação da Lei nº 14.026/2020, o Marco Regulatório do Saneamento Básico, doravante “MSB”, como caso exemplar da influência das ideias nos atores e no molde das instituições, propondo-se a contribuir com novas variáveis de entendimento da atuação de grupos de interesse.

O propósito central desta pesquisa foca em explorar como as ideias exerceram papel relevante e decisivo no resultado do processo de aprovação do MSB? Para tanto, será exposto as ideias que compuseram e nas quais se apoiaram os atores dos lados antagônicos à questão, que disputaram respectivamente pela aprovação ou bloqueio do processo legislativo: (1) concessionárias privadas e (2) concessionárias públicas, majoritárias no setor e os atores diversos que orbitam e trabalham na institucionalização de cada uma das partes.

A partir de breve contextualização sobre a gravidade do cenário local de fornecimento de água e tratamento de esgoto, além de resumo das propostas contidas no MSB o artigo busca partir de uma metodologia exploratória a fim de cumprir o preenchimento do modelo esquemático do *Advocacy Coalition Framework* (SABATIER, 1988) vigente para o tema. Importante ressaltar que as motivações, além de parte dos relatos e referências coletados para este projeto se deram a partir de experiência profissional particular do autor, enquanto profissional de Relações Governamentais e Institucionais, tendo atuado ativamente em contato extensivo com diferentes atores envolvidos em ambas as partes desta disputa.

Ademais, os apontamentos constantes neste trabalho foram feitos a partir de avaliação dos discursos e posicionamentos dos atores obtidos em registros oficiais das

proposições nas bases do Congresso e registros taquigráficos, audiências públicas e eventual cobertura jornalística sobre o tema e que se mostraram pertinentes para construção do debate sobre os meandros de negociação dessa política pública à ótica do que já citado Paul A. Sabatier.

O debate segue com a análise sobre como a atuação dos grupos de interesse e como suas chances de sucesso foram impactadas pela dimensão ideacional. Esta última diz respeito principalmente ao papel atribuído ao Estado e como encaramos a agenda econômica liberalizante no país, diretamente correlacionado aos intentos de promoção de uma agenda de Parcerias Público-Privadas (PPP), principalmente liderada pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)², secretaria especial do governo.

O debate exposto questiona tendências da literatura sobre as atividades de *lobbying* da iniciativa privada frente ao Legislativo e pressupostos da ótica marxista. Tais questões ensejam a hipótese de que a dimensão ideacional seja ponto chave para compreender a aprovação nestes moldes. Por fim, as narrativas utilizadas pelos grupos antagônicos serão analisadas, uma vez que tais discursos são exemplos palpáveis do papel das ideias formativas dessas coalizões e recursos de mobilização de outros atores. Neste ponto serão avaliados ainda as vantagens e potencialidades dos recursos discursivos aplicados por cada parte.

O déficit do saneamento e a proposta de Novo Marco Regulatório

Segundo dados consolidados pelo Instituto Trata Brasil (ITB)³ – a partir do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Sistema Único de Saúde – em 2019, a rede de distribuição regular de água atendia 76,2% do país, deixando mais de 34,25 milhões de pessoas completamente desconectadas da rede e mais de 15,7 milhões com fornecimento

² O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) criado pela Lei nº 13.334 de 13 de setembro de 2016, vinculado à Presidência da República, é principal pela promoção da agenda de desestatização do governo, promovendo as diferentes formas de negociações entre a iniciativa privada e o Estado.

³ O Instituto Trata Brasil (ITB) é uma organização da sociedade civil de interesse público, mantida, desde 2007, pelas principais concessionárias privadas e que atua como *think tank* na produção de conhecimento e mobilização do debate público sobre a urgência da causa de acesso e expansão do saneamento básico.

irregular. Para o tratamento de esgoto, os números são mais críticos: cobertura de 54,1% da população, deixando 95,25 milhões de desassistidos (ITB, 2021). A este cenário somam-se os altos índices de perdas de água tratada (vazamentos e desvios ilegais), cerca de 39% em 2019 (SNIS, 2019).

Estes déficits históricos contradizem os compromissos do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) de 2014, que assume como meta a universalização desses serviços até 2033. O Plansab sucedeu o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) de 1971, que marcou a criação das companhias públicas estaduais que se difundiram no país como modelo majoritário de operacionalização dos serviços de água e esgoto e que passaram a ser inseridas na dinâmica política local como aparato clientelista nos estados (MELO, 1989).

Para reverter o cenário de fornecimento de água e esgoto insuficiente para a população brasileira, a proposta do MSB tem como objetivo promover uma nova onda de abertura de mercado entre os operadores. Para tanto, busca corrigir anomalias sistêmicas que dificultavam *a priori* os níveis de competitividade do setor, sobretudo a disputa efetiva dos prestadores privados. Isso ocorre por propor o fim aos contratos de programas favoráveis aos prestadores públicos de caráter autárquico, instrumentos indiretos da administração pública.

Por meio de contratos de programa⁴, licitações ficam dispensadas entre as concessionárias públicas e poder concedente municipal⁵ (GONDIM; MELO, 2012). Tal aspecto jurídico, de acordo com Dutra, Lisbona e Smirdele (2019), coíbe incentivos competitivos, implicando em prestadores pouco comprometidos com a eficiência operacional e gestão otimizada de recursos para o atendimento à população. Um dos principais artigos do MSB propõe a equiparação dos contratos de programa com aqueles firmados entre o poder concedente municipal e entes privados. Isso garante que os termos licitatórios de livre concorrência, metas contratuais e custo-benefício sejam princípios básicos para a escolha do prestador, independentemente se público

⁴ Personalidade do Direito Público prevista no artigo 241, da Constituição Federal Brasileira. É um instrumento de Cooperação Interfederativa para prestação e gestão associada de serviços atribuídos à administração pública direta municipal, permitindo a descentralização para atendimento de serviços públicos à população.

⁵ No Brasil, a titularidade da prestação de serviços de água e tratamento de efluentes é municipal, apesar de debates por falta de clareza constitucional sobre o tema (GONDIM & MELO, 2012).

ou privado. Assim, a reforma tem como resultado a abertura de mercado para entes privados - parte interessada com maior potencial de investimentos (BRITTO, 2018). Segundo o ITB (2019), mesmo representando 6% das operações do país em 2016, eles desembolsaram 20% dos investimentos no setor naquele ano.

Após a Lei nº 11.145/07, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento, mais recentemente diversos projetos foram propostos com o intuito de reformular as diretrizes que regiam o setor no Brasil. O primeiro deles se deu na forma de uma Medida Provisória, a MP 844/18. O texto, editado pelo Presidente Michel Temer, materializou demandas das concessionárias privadas, após esforços para pautar o tema junto ao Poder Executivo (PE). Entretanto, tal MP perdeu a eficácia sem conquistar espaço na agenda do Congresso Nacional.

Mesmo com as barreiras, uma nova MP foi editada, replicando a original. A MP 868/18 foi lançada pela equipe de transição de Bolsonaro. Desta vez, 501 emendas foram submetidas e a Comissão Mista encaminhou o Projeto de Lei de Conversão à Câmara dos Deputados (CD). Apesar de mais avanço, a 2ª MP caducou sem votação. Posteriormente, foi a vez do Legislativo propor um projeto, reeditado pelo Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) – relator da Comissão Mista da MP 868/18 – como Projeto de Lei (PL) 3.261/19. Desta vez, a reforma do saneamento firmou espaço no debate, sendo aprovado no Senado. E, ao ser remetido à CD, em junho de 2019, somou-se a outros projetos análogos propostos naquela Casa Legislativa, os PLs: 3.189/19, 3.235/19, 3.239/19, 3.343/19, 4.162/19 e 4.398/19. Essa miríade de projetos passou por processos de apensamento, ou, então, foram retiradas pelo autor. Isso fez com que o pacote normativo em questão passasse a incluir também a gestão de resíduos sólidos.

Na CD, o processo do Marco foi reiniciado. O PL 3.261/19 do Senado foi abandonado e, no lugar, o PL 4.162/19 conquistou o arranjo para aprovação, retornando à casa revisora, até que fosse novamente aprovado. Finalmente, após 2ª votação no Senado, o projeto foi convertido na Lei nº 14.026/20, sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro com o veto de 12 trechos. O Congresso referendou os vetos presidenciais, findando completamente o rito legislativo.

Todo esse processo, além da participação dos diferentes blocos no Congresso, contou com dois grupos de interesse que buscaram exercer forças antagônicas: (1) o

grupo das concessionárias privadas, representado por seu sindicato patronal, a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) – favorável pela aprovação; e (2) o grupo das concessionárias públicas, representado pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE) e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) – que exerceu *lobbying* contrário ao projeto.

Vale menção ainda que as associações supracitadas foram as lideranças que se propuseram a mobilizar outros atores de diferentes campos a fim de formarem uma coalizão de defesa de interesses propriamente dita, uma vez que compartilhavam as mesmas compreensões causais sobre o problema do saneamento e, conseqüentemente uma proposta compartilhada do como endereçá-lo.

O grupo de proponentes da implementação do novo marco contou com a participação, por exemplo de entes governamentais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), o já citado Programa de Parcerias de Investimento (PPI) e com especial promoção por parte de Diogo Mac Cord – então secretário de Infraestrutura na época das tramitações e atual secretário de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, também no Ministério da Economia. Outra figura que compôs a articulação e ocupou papel de destaque foi o Instituto Trata Brasil, entidade custeada pelas concessionárias privadas. Outros participantes foram representantes da própria comunidade acadêmica, sobretudo o Centro de Estudos da Infraestrutura e Soluções Ambientais, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o mercado financeiro, com especial atenção às oportunidades de investimento a serem abertas.

Já o grupo que trabalhou pela manutenção do *status* prévio do saneamento, lideradas pela ASSEMAE e AESBE, contou com apoiadores sindicais estaduais e federais e o respaldo da comunidade de governadores e prefeitos, interessados pelo impacto potencial na estrutura de poder local, em prejuízo das companhias autárquicas de saneamento. Outro destaque foi a atuação do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS)⁶, *think tank* que realizou *webinars* e

⁶ O Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento foi criado em abril de 2018, a partir do Fórum Mundial Alternativo da Água, promovido por entidades sindicais em Brasília naquele ano. Propõe-se a atuar no debate público e produção de conhecimento especializado sobre os temas de

outros esforços de comunicação contra o Marco, mobilizando consultores, especialistas e juristas, com destaque para a figura de Léo Heller – relator especial dos direitos humanos à água e ao esgoto da Organização das Nações Unidas (ONU).

O *lobby* da iniciativa privada no Congresso

Sobre as atividades de *lobby* do setor privado brasileiro, como vemos no MSB, identifica-se na produção acadêmica a tendência de sucesso das articulações empresariais para garantir que seus interesses reflitam na produção legislativa federal (MANCUSO, 2007). Além disso, há na literatura indicativos sobre tendência favorável à aprovação dos instrumentos normativos oriundos da presidência, as Medidas Provisórias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

De fato, observa-se neste estudo de caso a importância desempenhada pela produção legislativa oriunda do PE e como ela refletia os interesses das concessionárias privadas. O MSB foi inicialmente pautado via MP e os vetos presidenciais incidiram sobre pontos de concessão feitos aos opositores do PL original, atendendo às pressões das concessionárias públicas – em especial a autorização da renovação de mais um ciclo de contratos de programa, sem licitação até 31 de março de 2022. Este foi um aspecto de concessão oferecido pela coalizão proponente do novo marco, mas com impactos diretos em prejuízo da efetividade prática do projeto, garantindo sobrevida ao modelo prestado pelas concessionárias públicas.

Isso pode ser interpretado como um recurso de negociação importante utilizado por concessionárias privadas para viabilizar de uma vez por todas a aprovação do projeto, mas com a possibilidade de restituição do nível integral de vitória de seus interesses, mediante veto presidencial posterior. Indicando assim atuação do PE em favor dos interesses da iniciativa, configuração que pode decorrer da dependência estrutural do Estado para com o empresariado em lógica capitalista sistêmica (MILIBAND, 1969; LINDBLOM, 1977; HAYES, 2001) e/ou por contarem com mais recursos materiais para investir em *lobby* (MANCUSO, 2007).

acesso a água e esgotamento sanitário, promovendo a ação conjunta de movimentos sociais e a academia pelo controle público do setor.

Entretanto, apesar do sucesso do projeto de lei referente ao Marco, a maneira como tal aprovação se deu chega até a contradizer e complexificar as conclusões inicialmente tiradas pela abordagem neomarxista – com o diagnóstico de que as corporações privadas detêm posição política privilegiada junto ao Estado, devido a lógica capitalista que está impressa nas instituições (LINDBLOM; DAHL, 1976) – e apontamentos da literatura fundamentadas no modelo de neoinstitucionalismo da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003) – que indicam que o resultado final do fenômeno político pode ser analisado pelo embate de forças e recursos materiais das partes em disputa. Para o tema do saneamento, vemos que o grupo de interesse formado pelas concessionárias privadas enfrentou dificuldade para pautar e viabilizar essa agenda no debate legislativo. Em outras palavras, os desafios ocorreram em duas searas: tanto no processo legislativo iniciado via MP em 2018 até sua aprovação em 2020, quanto em âmbito mais amplo referente ao esforço histórico de pautar tal agenda liberalizante do setor.

Neste tema, merece destaque o fato de que proposições visando o aumento da participação privada no setor de água e esgoto já tinha precedente. Durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo acessou crédito do Fundo Monetário Internacional e comprometeu-se com reformas privatizantes no saneamento, telecomunicações e energia. Para tanto, foi proposto o PL 4.147/01 com uma agenda neoliberal para o saneamento, que inspirou a formação da Frente Nacional de Saneamento Ambiental, composta por entidades de operadores públicos estaduais e municipais, de servidores públicos, além de outras organizações lideradas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) (SOUSA; COSTA, 2011).

Esses fatos apontam a presença de uma dimensão ideacional que por muito tempo constrangeu tal inovação normativa. Em aspecto amplo, vemos como pano de fundo, disputas sobre o papel do Estado – debate que ocorre em torno de uma agenda liberalizante transversal – com efeitos concretos em como encaramos a prestação do rol de serviços públicos e dentro do regime democrático brasileiro. Isso se dá por uma aversão do mercado interno a políticas do tipo, estigmatizando a ideia de “privatização”, além de dependência de trajetória acerca da intervenção estatal na economia em comparação com outros mercados (TAYLOR, 2020).

Assim, vemos uma trajetória com tendência inercial incidir sobre as tentativas de reformulação e inovação da prestação de serviços públicos analisadas neste estudo. A visão que credita ao Estado brasileiro o papel integral de implementação dos serviços de saneamento acaba por se institucionalizar historicamente, atuando como força ideacional de coibição das chances de sucesso de propostas que difiram do que já é praticado.

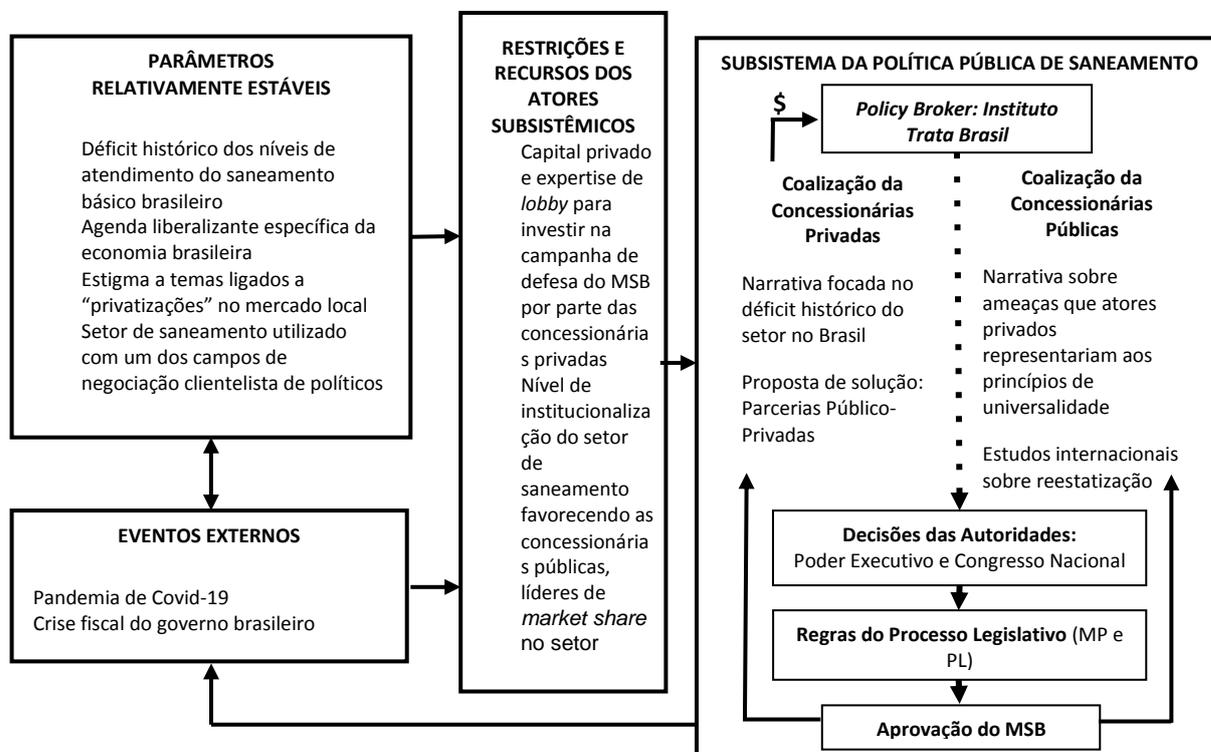
Tendo essa visão forte adesão na opinião pública brasileira atuou como força de inanição, mesmo diante dos níveis insatisfatórios de atendimento da população e de desinvestimento do setor conforme supracitado. Essa tendência de permanência fez com que por muito tempo, o modelo de gestão do setor fosse povoado por operadores públicos, 94% antes do MSB (ITB, 2019) sem oportunidade para que essa agenda de reformas fosse pautada.

Em suma, vemos que esse acúmulo institucional, sustentado por uma dimensão ideacional, manteve o *status quo* fundamentado em modelo definido na década de 1970, facilitando a coalização de defesa de operadores públicos. Essa proposta de análise deve focar ainda no neoinstitucionalismo discursivo envolvido nos combates sobre o tema.

O *Advocacy Coalition Framework* do saneamento

Este artigo ressalta a influência das ideias em circulação no mercado e difundidas na opinião pública como chaves analíticas para compreender de maneira mais abrangente o andamento do processo legislativo. Antes de prosseguir com a esforço dedicado a analisar as mensagens-chave como recursos para transmissão dessas ideias e do processo de argumentação, negociação e convencimento típicos do *lobbying*, fica exposto o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), sobre o caso de desenho normativo aqui estudado.

Imagem 1 – *Advocacy Coalition Framework* aplicável para o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico Brasileiro



Fonte: elaborado pelo autor.

A partir deste método de análise proposto por Sabatier, fica ressaltado o sistema complexo de fatores engendrados para que o fenômeno social em curso ocorresse. O modelo evidencia o processo pelo qual crenças das coalizões são impressas nos interesses e propostas de política de saneamento e na maneira como o MSB foi concebido, negociado e aprovado a partir da movimentação de grupos com recursos distintos. Esse modelo leva em consideração (a) Parâmetros Relativamente Estáveis já institucionalizados no mercado; (b) Restrições e Recursos materiais à disposição dos Atores Subsistêmicos – ambos quesitos já explicitados no texto –; (c) Subsistema da Política Pública, considerando a tramitação e as narrativas por cada uma das partes; além de (d) Fatores Externos relevantes no contexto macro do fenômeno

social – esses dois últimos quesitos ainda a serem comentados nas próximas seções do artigo.

Em suma, fica reconhecido o papel das ideias tanto no âmbito da formação dos interesses, quanto também na formulação das propostas de política pública, além de sua utilização no processo de convencimento dos legisladores e outros atores políticos envolvidos.

Dentro desse esquema, merece destaque que, além de representarem interesses quanto à detenção das concessões, tais propostas das empresas públicas de saneamento ante as privadas, representam em sua unidade básica entendimentos díspares sobre as razões do déficit de saneamento. Essas crenças acabam por fundamentar sua posição, buscando advogar pelo prevaecimento do tipo específico de mecanismo causal (HEDSTRÖM; YLIKOSKI, 2010) que se detém para compreensão daquele fenômeno social. Sobre as convicções causais temos:

A) Por um lado, as concessionárias públicas, além de já contarem com uma estrutura institucional consolidada que as favoreciam, encaram o saneamento como um campo de serviço público que deva única e exclusivamente ser prestado pelo Estado, como garantidor máximo da universalidade desses serviços à população. Conforme indicam posicionamentos prestados por suas associações setoriais representativas:

“O Conselho Diretor [...] vem a público reafirmar o posicionamento contrário da entidade sobre a Medida Provisória 844/2018 [...]. Conhecida como a MP da Sede, a Medida Provisória 844 apresenta dispositivos capazes de excluir a população mais pobre do acesso aos sistemas de saneamento básico, com impactos imediatos para a titularidade dos municípios” (ASSEMAE, 2018).

B) Por outro, os *players* privados reconhecem como origem do déficit a estrutura pouco favorável à competitividade e eficiência operacional até então vigente. Dessa forma, eles propõem instrumentos para conferir a segurança jurídica necessária para garantir diversificação das fontes de investimento, que garantam o cumprimento das metas de cobertura do país. Tudo isso, sem que a titularidade

dos serviços de água e esgoto deixem de pertencer ao Estado. Conforme evidencia trecho abaixo:

“O atual cenário de crise demanda uma estratégia robusta para a retomada de investimentos e aumento da atividade econômica. Esse contexto reforça a oportunidade de esforços em prol da Universalização do saneamento [...]. Nesse sentido, acelerar o processo de transição para o novo modelo e não interromper ou inibir iniciativas com potencial de viabilizar investimentos no curto prazo são aspectos relevantes” (ABCON, 2020).

Para mais, vemos que tais convicções causais díspares contrapostas a teoria de Hall sobre níveis de mudança política, também representam uma disparidade na maneira como cada coalizão enquadra o nível de mudança que o marco suscitaria, demonstrando que o embate de interesses se deu também de maneira estrutural na forma que se compreende esse campo de prestação de serviço público. Para as concessionárias privadas o MSB é uma mudança de 2ª ordem, quando se propõe novas táticas – fomento à participação privada – para endereçar um mesmo problema, já que a titularidade desses serviços permanece estatal (HALL, 1993). Já o entendimento das concessionárias públicas acerca do PL assumiu uma dimensão mais grave para a mudança: a ampliação da participação privada representa a ruptura completa desse campo de política pública – uma mudança de 3ª ordem (HALL, 1993).

As disputas de narrativa empregadas

A partir do cerne desses mecanismos causais que delimitaram os interesses e propostas de ambos os lados, foi também em parte na dimensão ideacional que se deu o esforço de prevaecimento das propostas. Cada um dos atores teve que competir a fim de conquistar a mobilização de *veto players* em prol de seu posicionamento. Toda essa articulação se deu por um instrumento típico do *lobby*: o discurso, como peça-chave do convencimento e mobilização.

Neste ponto, vê-se mais uma vez o desenvolvimento dessas ideias estrategicamente trabalhadas nas diferentes atividades da área (campanhas de comunicação na imprensa e em redes sociais, *advocacy*, audiências públicas, abaixo-

assinados e protestos, campanhas *grass root*, interface direta com autoridades etc.). Nesses discursos, os atores buscaram defender suas propostas como mais adequadas para as políticas de saneamento e, conseqüentemente, favorecendo e validando seus interesses perante a opinião pública brasileira.

Essas campanhas representam um processo de retroalimentação centrado em ideias: ideias que compuseram as convicções causais acerca das interpretações distintas sobre um mesmo problema de política pública movimentaram os atores para propostas opostas em defesa de seus interesses, buscando a mobilização de apoiadores. Ao olharmos para os discursos articulados nessa disputa política sobre o MSB e os processos argumentativos presentes nas estratégias de *lobby* dos atores, faz-se válido utilizar os apontamentos sintetizados por Metha (2010) sobre as dimensões a serem analisadas em termos de efetividade de discursos e argumentos no convencimento necessário para o desenho e a aprovação de políticas públicas:

- 1) Poder, influência e acesso a recursos materiais por parte de cada proponente do debate;
- 2) Enquadramento dado por cada grupo ao problema, levando em conta o *storytelling*, a abordagem empírica, o esforço em atribuir o ônus da prova ao adversário;
- 3) Apelo das ideias contidos em cada proposta;
- 4) Disputa para assumir posição de autoridade no tema;
- 5) Viabilidade das propostas de cada parte;
- 6) Receptividade do público inseridos em seu contexto cultural às proposições feitas.

Sobre isso, a partir de uma análise preliminar das campanhas de mobilização promovidas pelas coalizões antagônicas, já é possível observar que cada um dos discursos buscou se valer de diferentes recursos argumentativos a fim de se prevalecer e angariar apoiadores. Enquanto o grupo das concessionárias privadas – pelo enquadramento feito do problema do saneamento básico no Brasil – centrou-se na narrativa focada nas oportunidades de parceria como garantia de investimentos para o

setor; as concessionárias públicas confrontaram esse discurso recorrendo a simbolismos, medos e preconceitos da opinião pública com os termos “privatização”, “seca” e “sede”.

Assim, vê-se que as mensagens-chave do último grupo contaram com vantagens, uma vez que eram de fácil compreensão, com maior potencial de mobilização, ante a uma narrativa mais técnica, focando na permanência da titularidade do serviço, detalhes de contratos específicos da administração pública, pouco acessíveis ao público.

Além disso, a campanha contrária à tal inovação, também recorreu a alguns exemplos ilustrativos internacionais de reestatização dos serviços de saneamento. A pesquisa *Water Remunicipalisation Tracker* (TNI, 2015), foi usada para valer-se de casos internacionais emblemáticos que corroborassem com os argumentos contrários à ampliação da participação privada. Em relação a isso, recorrendo mais uma vez aos critérios de Metha (2010), mostra-se que com tal recurso argumentativo da coalização contrária ao referido PL atribuiu aos proponentes privados o ônus da prova dos pregados benefícios de ampliação da agenda de PPPs do setor no Brasil, o que também condiz com a tendência de permanência e manutenção do *status quo* e os desafios de articulação institucional para garantir a viabilidade de inovações legislativas.

Por fim, destaca-se também o papel categórico exercido pelo Instituto Trata Brasil, contando com figura de autoridade para questões ligadas à prestação de saneamento, além de forte penetração entre congressistas e imprensa. A entidade, tendo sido criada com o intuito de “que o cidadão seja informado e reivindique a universalização do serviço mais básico, essencial para qualquer nação: o saneamento básico” (ITB, 2007), serviu como para o apoio às concessionárias privadas, mobilizando capital reputacional na defesa do marco.

Mais especificamente, merece destaque o trabalho realizado pela entidade com o lançamento do Painel do Saneamento Brasil, plataforma *online* reunindo bases de dados oficiais para evidenciar os atrasos na universalização das redes de água e esgoto do país, e seus impactos no desenvolvimento socioeconômico (ITB, 2019). A partir desses números, esforços empíricos foram empreendidos pela coalização privada em

prol da aprovação do marcoem defesa da necessidade de mudanças estruturais que possibilitassem uma correção profunda do setor.

Para complementar a análise feita das disputas de *lobby*, vale descrever o contexto em que a mudança normativa se deu, uma vez que a incidência de inovações também depende de oportunidades situacionais, ora favorecendo, ora dificultando uma mesma inovação política. Para a aprovação do PL da reforma da regulação de saneamento básico, soma-se como fator decisivo o contexto vivido em julho de 2020.

Sua aprovação se deu durante a pandemia de Covid-19, momento de crise, que por si só favorece a ocorrência de mudanças paradigmáticas, e por se tratar de uma crise de saúde global, acabou por tornar as pautas sanitárias mais urgentes e sensíveis, servindo como janela de oportunidade e dando nova oxigenação para as estratégias de *lobbying* em prol do marco. O mesmo ocorreu quanto à forma do trâmite legislativo, para além da oportunidade valorativa de viabilizar a agenda. Com as medidas de distanciamento social, a pandemia trouxe como inovação os plenários e votações eletrônicas no Congresso ocorrendo de forma virtual – fator que parece ter sido mais bem explorado pelas concessionárias.

Assim, o processo legislativo em questão foi finalizado com a aprovação do pacote normativo, contando com todo o apelo de buscar mudanças sistêmicas capazes de acelerar o processo de universalização do saneamento.

Considerações finais

Conforme tudo que foi dissertado e esquematicamente representado na imagem, o filtro proposto por Sabatier, é possível mapear o conflito entre os grupos de interesse através da articulação e conjugação de recursos materiais, questões ideacionais e quesitos situacionais, para uma avaliação qualitativa sobre freios, contrabalanços, além das janelas de oportunidade que atuam nos processos de institucionalização de políticas públicas.

Nesse modelo, aqui exemplificado pelo MSB, merece destaque a figura do *policy broker*⁷, aqui associada ao ITB, que conforme já explicitado, ao assumir posição favorável ao fomento das PPPs como solução para o saneamento, corroborou com importante capital reputacional à favor do MSB.

Conclui-se que há um profundo processo de retroalimentação entre ideias e interesses e qualquer abordagem que se limite a apenas uma dessas vertentes ignora a complexidade do fato social estudado. Interesses são frutos de um processo de construção social engendrado por aspectos culturais formativos e acesso à informação. Isso, ao mesmo tempo que vontades defendidas pelos atores também precisam ser capitaneadas por ideais de forte apelo, a fim de garantir a prevalência dos resultados e impactos materiais pretendidos.

Para o caso em questão, mesmo que o resultado de aprovação do pacote normativo seja condizente com prevalecimento de interesses de atores privados – detentores de mais recursos materiais para prevalecimento de interesses –, os pormenores de como esse processo se deu têm o fator ideacional como variável independente relevante. A inclusão desta variável contribui para ampliação do entendimento do fenômeno social em curso, tendo a dimensão ideacional como balizador da alocação desses recursos materiais nesta disputa da administração pública.

Por fim, fica destacado como complementação oportuna pertinente ao modelo de ACF do tema, a realização de uma análise de conteúdo sobre os materiais de comunicação produzidos e declarações prestadas pelas associações. Um estudo sistemático desses materiais, a partir dessa metodologia certamente traria comprovações, mensurações e classificações de como o discurso foi trabalhado e surtiu efeito no contexto do trâmite legislativo aqui estudado.

Outro ponto mencionado neste estudo e que valeria esforço especializado de análise são os efeitos formais das votações e discussões virtuais no Congresso, em meio a pandemia. Reflexões sobre como a aplicação de um canal de debate e votação sem

⁷ “[...] pontes negociadoras que mitigam o conflito e permitem que os atores cheguem a acordos” (ANDRADE, 2020), tendo ainda papel central no processo de aprendizagem social registrado pelos atores políticos quando a eficácia, manutenção e/ou necessidade de mudança de uma política pública (INGOLD; VARONE, 2012).

precedentes pode ter tido efeito sobre os resultados do processo legislativo complementar as hipóteses e conclusões da pesquisa aqui realizada.

Advocacy Coalition Framework por vezes requer um período de análise maior a fim de coletar os efeitos de um processo de transformação tipicamente de médio e longo prazo como ocorre no campo política pública. Assim, o esquema aqui elencado um esforço inicial de pesquisa passível de complementação e que conta já com uma oportunidade de continuidade e ponto importante de observação e análise crítica à luz de teorias que compõem a Ciência Política: o processo de judicialização que o MSB passou após aprovado. Tendo chegado à instância máxima da justiça brasileira em processo movido pela coalizão derrotada, há a necessidade de inclusão no modelo de ACF concebido o Supremo Tribunal Federal (STF), seu magistério, a Advocacia Geral da União (AGU), entre outros atores.

Referências

ABCON, Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. **Posicionamento sobre os vetos ao novo marco legal do saneamento (lei 14.026/2020)**. Disponível: <https://bit.ly/3wyfSwM>. Acessado em: 10 de jul. de 2021.

ANDRADE, Mariana L. de. **Advocacy Coalition Framework e mecanismos causais: explicando processos de mudança política e institucional**. In: Encontro Anual ANPOCS, 44, 2020.

ASSEMAE, Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento Básico. **A verdade sobre a Medida Provisória 844: a MP da Sede**. Disponível: <https://bit.ly/3k58Qxh>. Acessado em: 10 de jul. de 2021.

BRITTO, Ana Lucia. Estudo Proposições para acelerar o avanço da política de saneamento no Brasil: Tendências atuais e visão dos agentes do setor. In: HELLER, Léo (Org.). **Saneamento como Política Pública: um olhar a partir dos desafios do SUS**. Futuros do Brasil: Textos para Debate, n. 2. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz / Fiocruz. 2018, p. 53-102. Disponível em: <https://bit.ly/3fziIVt>. Acesso em: 19 maio 2021.

DAHL, Robert; LINDBLOM, Charles E. **Politics, Economics and Welfare**. Chicago: The University of Chicago Press. 1976.

DUTRA, Joisa; LISBONA, Diogo; SMIRDELE, Juliana J. A hora e a vez do saneamento e do gás natural (?). *Conjuntura Econômica*, v. 73, n. 12, p. 55-57, 2019.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2001.

GONDIM, Liliane Sonsol; MELO, Álisson José Maia. **Repensando a titularidade dos serviços de saneamento básico**: as implicações do “silêncio eloquente” constitucional. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Uberlândia. Anais [...]. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3o8NqiN>. Acesso em: 07 nov. 2020.

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova, nº 58, 2003.

HAYES, Michael. *The Limits of Political Change: Incrementalism, Worldview, and the Rule of Law*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2001.

HEDSTRÖM, Peter; YLIKOSKI, Petri. *Causal Mechanisms in Social Science*. In: **Annual Review of Sociology**, Agosto, 2010.

INGOLD, Karin; VARONE, Frédéric. *Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy*. In: **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 22, n. 2, p. 319-346, abril, 2012.

ITB, Instituto Trata Brasil. **Quem Somos**. Disponível em: <https://m5.gs/SG81UU>. Acesso em: 26 jun. 2022.

ITB, Instituto Trata Brasil. **Panorama de Participação Privada no Saneamento 2019**. Disponível em: <https://bit.ly/3fkzxtw>. Acesso em: 13 maio 2021.

ITB, Instituto Trata Brasil. **Painel Saneamento Básico**. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/>. Acesso em: 07 nov. 2020.

LINDBLOM, Charles E. *Politics and Markets*. Nova Iorque: Basic Books, 1977.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – Humanitas Editorial, 2007.

MEHTA, John. *The varied roles of ideas in politics: from ‘whether’ to ‘how’*. In: BÉLAND, Daniel; COX, Henry. *Ideas and politics in social science research*. Oxford: University of Oxford Press, 2010. p. 23-46.

MELO, Marcus André Barreto Campelo de. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. *In: Revista De Administração Pública*, v. 23, n. 1, p. 84-102, julho, 1989.

MILIBAND, Ralph. *The State in Capitalist Society*. Nova Iorque: Basic Book, 1969.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **O Que é o IDH**. Disponível em: <https://bit.ly/3y85E8H>. Acesso em: 08 nov. 2020.

RADAR PPP. **Radar de Projetos**. Disponível em: <https://bit.ly/3fjPOyT> Acesso em: 13 maio 2021.

SABATIER, Paul A. *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.

SCHMIDT, Vivien A. 2008. "Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse". *The Annual Review of Political Science*, v. 11

SNIS, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 2018: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto. Disponível em: <https://bit.ly/3y6sw8n>. Acesso em: 07 nov. 2020.

SOUSA, Ana Cristina A.; COSTA, Nilson do R. Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002). *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 8, agosto de 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2SOLqk5>. Acesso em: 14 maio 2021.

TAYLOR, Matthew M. *Decadent Developmentalism: The Political Economy of Democratic Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2R52hPd>. Acesso em: 13 maio 2021.

TNI, Instituto Transnacional. *Water Remunicipalisation Tracker*. Disponível em: <https://bit.ly/3k3yKBt>. Acessado em: 10 de jul. de 2021.