

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

JOÃO PAULO DE JESUS PACHECO

**A CONCESSÃO DO SANEAMENTO FLUMINENSE E A
GOVERNANÇA METROPOLITANA:
A NOVA GOVERNANÇA NEOLIBERAL DOS SISTEMAS DE ÁGUA E
ESGOTO**

RIO DE JANEIRO
2024

JOÃO PAULO DE JESUS PACHECO

**A CONCESSÃO DO SANEAMENTO FLUMINENSE E A
GOVERNANÇA METROPOLITANA:
A NOVA GOVERNANÇA NEOLIBERAL DOS SISTEMAS DE ÁGUA E
ESGOTO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Filipe Souza Corrêa

Rio de Janeiro

2024

CIP - Catalogação na Publicação

P116c Pacheco, João Paulo de Jesus
A concessão do saneamento fluminense e a governança metropolitana: a nova governança neoliberal dos sistemas de água e esgoto / João Paulo de Jesus Pacheco. -- Rio de Janeiro, 2024.
146 f.

Orientador: Filipe Souza Corrêa.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2024.

1. Governança metropolitana. 2. Saneamento. 3. Concessão. 4. Controle social. 5. Gestão privada.
I. Corrêa, Filipe Souza, orient. II. Título.

JOÃO PAULO DE JESUS PACHECO

**A CONCESSÃO DO SANEAMENTO FLUMINENSE E A
GOVERNANÇA METROPOLITANA:
A NOVA GOVERNANÇA NEOLIBERAL DOS SISTEMAS DE ÁGUA E
ESGOTO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do
Programa de Pós-Graduação em Pesquisa e
Planejamento Urbano e Regional da Universidade
Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do grau de
Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em: 19 de junho de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Presidente, Prof. Dr. Filipe Souza Corrêa
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dra. Suyá Quintslr
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dra. Ana Lúcia Nogueira de Paiva Britto
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFRJ

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de expressar minha gratidão ao orientador, professor Dr. Filipe Corrêa, por sua orientação, mesmo diante das adversidades, e pelas valiosas contribuições ao longo deste trabalho. Sua expertise e seu olhar crítico foram fundamentais para a formulação e o desenvolvimento desta dissertação, bem como a sua paciência e disposição para discutir ideias e solucionar dúvidas foram essenciais para a qualidade final deste trabalho.

À minha esposa, Thaís, não há palavras suficientes para agradecer pelo seu apoio incondicional e pelo companheirismo em cada etapa desta jornada. Você esteve ao meu lado nos momentos mais desafiadores, oferecendo amor, encorajamento e compreensão. Sua presença constante foi minha maior fonte de motivação e força. A sua paciência nos dias longos de estudo, a sua compreensão nas noites em claro, e o seu carinho nas horas de desânimo foram fundamentais para que eu pudesse chegar até aqui. Este trabalho também é fruto do seu esforço e dedicação, e por isso, dedico a você cada conquista alcançada.

Agradeço também aos meus colegas de turma pelo companheirismo e pelas trocas enriquecedoras ao longo desses anos. As discussões e os aprendizados compartilhados foram essenciais para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

Ao Instituto de Pesquisas em Planejamento Urbano e Regional, expresso minha gratidão por proporcionar um ambiente de aprendizado e pesquisa de excelência, onde pude desenvolver minhas habilidades e conhecimentos.

Agradeço de coração às professoras Dras. Suyá Quintslr e Ana Lúcia Britto, que integraram a banca orientadora, pelo auxílio e pelas críticas construtivas que foram fundamentais para o aprimoramento deste trabalho. Suas observações, sugestões e seu auxílio foram valiosos para o desenvolvimento deste projeto, e a troca de conhecimentos com ambas foi uma experiência enriquecedora.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, meu sincero muito obrigado.

RESUMO

Este trabalho investigou a governança do saneamento fluminense a partir da concessão realizada. A pesquisa teve como objetivo compreender o impacto da concessão de saneamento sobre a governança metropolitana nesta região, propondo como hipótese que a concessão, seguindo o novo marco legal, implantam um modelo de governança neoliberal que limita a participação municipal e é resistente ao controle social, ao mesmo tempo em que atrai os debates do saneamento metropolitano. O estudo adota uma metodologia qualitativa e exploratória, baseada em análises documentais de contratos de concessão e atas de reuniões dos fóruns de governança, além de entrevistas com presidentes de Comitês de Monitoramento. Os resultados indicam que a governança metropolitana atuou apenas de forma a legitimar a concessão e disputar os recursos da outorga. Além disso, a nova estrutura de governança contratual, embora seja local de debates relevantes do sistema, é centrada nos interesses e pautas das concessionárias, com pouco espaço para os municípios e resistência à participação social, a qual precisará superar inúmeros entraves para poder atuar.

Palavras-chave: governança metropolitana, concessão do saneamento, Lei 14.026/2020, Região Metropolitana do Rio de Janeiro, neoliberalismo, controle social, titularidade dos serviços, gestão privada.

ABSTRACT

This study investigated the governance of sanitation in the State of Rio de Janeiro following a concession grant. The research aimed to understand the impact of the sanitation concession on metropolitan governance in this region, hypothesizing that the concession, in accordance with the new legal framework, implements a neoliberal governance model that limits municipal participation and is resistant to social control, while simultaneously attracting debates on metropolitan sanitation. The study adopts a qualitative and exploratory methodology, based on document analysis of concession contracts and meeting records from governance forums, as well as interviews with Monitoring Committee chairpersons. The results indicate that metropolitan governance acted only to legitimize the concession and contest the concession fee resources. Furthermore, the new contractual governance structure, although a venue for significant debates on the system, is centered around the interests and agendas of the concessionaires, with little room for municipal involvement and resistance to social participation, which will need to overcome numerous obstacles to be effective.

Keywords: metropolitan governance, sanitation concession, Law 14.026/2020, Metropolitan Region of Rio de Janeiro, neoliberalism, social control, service ownership, private management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Blocos da Concessão do Saneamento no Estado do Rio de Janeiro.	53
Figura 2 - Órgãos e Fóruns da Governança Contratual.	56
Figura 3 - Representantes no Conselho do Sistema de Fornecimento de Água.....	57
Figura 4 - Frequência de reuniões que tratam sobre saneamento.....	69
Figura 5 - Nuvem de palavras dos temas que foram debatidos nas instâncias de governança metropolitana e contratual.	72
Figura 6 - Temas abordados nas instâncias de governança metropolitana.	72
Figura 7 - Temas debatidos nas instâncias de governança contratual.....	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCON - Associação das Empresas Privadas Prestadoras do Serviço de Saneamento

ACF - *Advocacy Coalition Framework*

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

Agenera - Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

CCBT – Câmara Comunitária da Barra da Tijuca

CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro

CESBs - Companhias Estaduais de Saneamento Básico

FASE – Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional

FAM-RIO - Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano

FUNDREM - Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFDIs - Instituições Financeiras e de Desenvolvimento Internacionais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MP – Medida Provisória

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PDUI - Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado

PEDUI - Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMRJ

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico

PLANSAB - Plano Nacional para o saneamento básico

PPI - Programa de Parcerias de Investimentos

PPP – Parceria Público-Privada

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

SAE – Serviços de Água e Esgoto

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SINTSAMA – Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Saneamento e Meio Ambiente do Rio de Janeiro e Região

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	SANEAMENTO.....	20
2.1	Introdução	20
2.2	O saneamento como política pública.....	21
2.3	O Novo Marco Legal do Saneamento.....	30
3	GOVERNANÇA METROPOLITANA	38
3.1	Introdução	38
3.2	A governança metropolitana sob a ótica institucionalista.....	39
3.3	A governança urbana e metropolitana sob a ótica neomarxista.....	41
3.4	A evolução da governança metropolitana no Brasil.....	43
3.5	Governança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.....	47
4	A CONCESSÃO DO SANEAMENTO FLUMINENSE E A GOVERNANÇA DOS SISTEMAS DE ÁGUA E ESGOTO	51
4.1	A concessão do saneamento	51
4.2	A Governança dos Sistemas de Água e Esgoto	54
4.3	Conselho do Sistema de Fornecimento de Água	56
4.4	Conselho de Titulares	59
4.5	Comitês de Monitoramento.....	60
4.6	Estado, Agência Reguladora e Comitê Técnico.....	61
4.7	Análises sobre a Estrutura de Governança dos Serviços de Água e Esgoto.....	63
5	A RELAÇÃO ENTRE A GOVERNANÇA METROPOLITANA PREEXISTENTE E A NOVA GOVERNANÇA DO SANEAMENTO	67
5.1	Metodologia.....	67
5.2	Frequência das reuniões	69

5.3	Temas Debatidos	71
5.4	Atores presentes nas reuniões	78
5.5	Conclusões	80
6	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GOVERNANÇA CONTRATUAL.....	82
6.1	Metodologia.....	82
6.2	O Regimento Interno e o conflito de interesses	83
6.3	Falta de suporte para funcionamento dos Comitês	86
6.4	Acesso às informações	88
6.5	A concepção dos Comitês	90
6.6	Atuação dos Comitês na tarifa.....	92
6.7	Conclusões	93
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
	REFERÊNCIAS	100
	APÊNDICE A – ENTREVISTAS COM OS PRESIDENTES DOS COMITÊS DE MONITORAMENTO	111

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se situa na intersecção entre a governança metropolitana e as novas diretrizes para o saneamento básico, consubstanciadas na Lei nº 14.026/2020. Mais precisamente, pretende-se analisar de que modo a governança das metrópoles do saneamento está sendo impactada em decorrência dos projetos de concessão elaborados segundo as diretrizes do novo marco setorial, especialmente em relação à capacidade dos fóruns de governança de envolver os atores sociais em ações coletivas legítimas. Para isso, a investigação tem como objeto a governança metropolitana e a nova governança estabelecida a partir do projeto de concessão do saneamento do Estado do Rio de Janeiro, um dos primeiros projetos de reestruturação da prestação desse serviço após o advento do novo marco legal.

Sendo assim, a dissertação parte do problema: qual o impacto da concessão do saneamento sobre a governança metropolitana desse serviço na Região Metropolitana do Rio de Janeiro? Assume-se a hipótese de que o projeto de concessão, elaborado segundo a Lei 14.026/2020, implanta um novo modelo de governança neoliberal específico para o serviço de saneamento, com papel restrito aos municípios e resistente à participação da sociedade, ao mesmo tempo que possui potencial para atrair os debates relativos ao saneamento metropolitano.

Dessa forma, a pesquisa teve como objetivo principal compreender de que forma a concessão do saneamento fluminense, elaborada segundo as diretrizes no Novo Marco Legal do Saneamento, impactou a governança metropolitana desse serviço na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Para isso, a pesquisa foi desdobrada em dois objetivos específicos.

Inicialmente, partindo do entendimento que os novos comitês e conselhos a serem instaurados a partir da concessão conformam uma nova estrutura de governança e gestão do saneamento fluminense, a pesquisa teve como objetivo realizar uma análise comparativa entre a governança metropolitana previamente existente, em especial seus Conselhos Deliberativo e Consultivo, com os novos colegiados criados a partir dos contratos de concessão.

Em complementariedade, buscou-se avaliar a possibilidade de participação dos Comitês de Monitoramento, fóruns voltados ao controle social na nova governança contratual, nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços de saneamento.

* * *

A necessidade de se estudar o saneamento advém, primeiramente, do cenário precário de acesso à água tratada e à coleta e tratamento de esgoto no Brasil. Segundo os dados de 2022 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 85% da população brasileira é atendida com rede de água tratada e 56% com rede de coleta de esgoto, sendo que apenas 52% do esgoto coletado é tratado (BRASIL, 2022). Nas 10 maiores regiões metropolitanas brasileiras, o cenário é de 93% de atendimento com água tratada e 76% de coleta de esgoto (INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO, 2023), ainda longe de um acesso universal, o que é agravado pela desigualdade no atendimento entre centro e periferias dentro das regiões metropolitanas, em especial na RMRJ (QUINTSLR, 2018).

Seguindo a premissa de que o cerne das dificuldades das metrópoles em atender as demandas de saneamento não estão necessariamente na tecnologia, mas sim na sua integração às decisões políticas que gerenciam a prestação do serviço (BRITTO *et al.*, 2012; HELLER e CASTRO, 2007), volta-se a atenção à forma como essas metrópoles são governadas, em especial os conflitos interfederativos e a participação social. No Brasil, a governança metropolitana passou por um período centralizado, durante o regime militar, e por um período letárgico, após a redemocratização (PANTOJA, 2021). Apenas recentemente foi aprovado um marco legal com diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução dos serviços públicos metropolitanos – Lei nº 13.089/2015, ou Estatuto da Metrópole - ainda assim mais voltado à governança interfederativa do que à participação social e cujas estruturas historicamente não possuíram ampla legitimidade social e política (RIBEIRO e BRITTO, 2013).

Ao mesmo tempo, o período atual também é de mudanças institucionais no saneamento, com o novo marco setorial – Lei nº 14.026/2020. O modelo predominante no Brasil em decorrência do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) elaborado pelo regime militar na década de 1970 foi o de centralização da prestação do serviço nas Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs), por meio das delegações dos municípios, os titulares do serviço (BRITTO, 2012). Além disso, a partir das diretrizes estabelecidas na Lei 11.445/2007, reforçou-se o papel dos municípios como escala mais efetiva para estruturação dos serviços (BRITTO, 2012),

como forma de contrapor a prestação centralizada pelas CESBs e ampliar a participação da sociedade civil no saneamento.

Aqui, o novo marco é diametralmente oposto a esses dois modelos, prescrevendo a realização de concessões a empresas privadas para prestação do serviço estruturadas em blocos internos aos estados, pautados por critérios econômico-financeiros (BRASIL, 2020) e que conformam, mas podem também fragmentar as metrópoles, além de metas de universalização do serviço até o ano de 2033. Ainda, a nova lei prevê a possibilidade de criar estruturas de governança interfederativas para os blocos em linha com o Estatuto da Metrópole, bem como o entendimento da titularidade compartilhada nesses casos (BRASIL, 2020). Contudo, observa-se de imediato uma contradição entre os modelos propostos e seu discurso pela universalização do saneamento, na medida em que a Lei prevê que tais modelagens devem conformar as localidades mais rentáveis dos estados, suas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, como forma de dar “atratividade” à iniciativa privada, mas não obriga que tais blocos e suas concessões abranjam os municípios interioranos, zonas rurais e áreas de interesse social, podendo as concessionárias serem eximidas dos principais desafios na universalização do acesso (RAMOS e BRITTO, 2021).

Dessa forma, estudar as formas de governança instauradas na esteira do Novo Marco do Saneamento pode auxiliar na compreensão da reestruturação que passa esse serviço, tanto escalar, quanto política e econômica, no âmbito dos projetos neoliberais e seus atores que tendem a dominar o setor e ditar a prestação do serviço nos próximos anos. Além disso, entender como o novo marco do saneamento impacta e altera a governança metropolitana, pautada no Estatuto da Metrópole, ainda que essa seja de implantação recente, auxiliará a compreender a falta de legitimidade e capacidade desses fóruns em congregar os interesses das diversas camadas sociais e dos municípios metropolitanos para promoção de políticas públicas orientadas para o bem-estar da população e para a justiça social.

Ademais, a escolha da Região Metropolitana do Rio de Janeiro como local do estudo é justificada pela concessão do saneamento do Rio de Janeiro, realizada em 2021, ser um dos primeiros projetos em linha com as diretrizes do novo marco, realizada pelo estruturador de referência do mercado, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e tratada por alguns *think tanks*

juntamente com parte da mídia¹ como um sucesso, sendo replicado em modelagens de diversos outros estados. Na mesma linha, o projeto arrecadou valor próximo a R\$ 25 bilhões² com outorgas, volume de recursos que muitas vezes é tratado como um parâmetro de sucesso da concessão e pode servir para que representantes dos executivos municipais e estaduais vejam nas concessões de saneamento oportunidade de alavancar os recursos disponíveis nos seus mandatos. Ainda, a RMRJ possui posição central no debate da governança metropolitana do saneamento, sendo suas controvérsias levadas ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842/RJ³ e repercutido em regras gerais para todas as regiões metropolitanas brasileiras quando do julgamento, em 2013.

O referencial teórico proposto para o estudo pode ser dividido em duas partes, uma afeta à política de saneamento e outra à governança metropolitana, em que pese a tangência entre os temas. Em regra, os referenciais utilizados, com exceção de algumas referências neomarxistas utilizadas na governança metropolitana, inserem-se no arcabouço teórico do neoinstitucionalismo, como identificação das instituições formais, das articulações em torno dos temas debatidos e da sua influência nas políticas e nos serviços de saneamento.

Na parte de saneamento, foram tomados como referenciais centrais as pesquisas e publicações de Ana Britto e Léo Heller, as quais abordam os aspectos políticos, socioeconômicos e históricos do setor de saneamento básico, ressaltando a importância da abordagem política em complementariedade à abordagem tecnocrática. Como diagnóstico do saneamento, também foram utilizados os Cadernos Técnicos que serviram de subsídio ao Plano Nacional para o saneamento

¹ Exemplos: <https://tratabrasil.org.br/estudo-do-trata-brasil-aponta-inumeros-ganhos-socioeconomicos-para-dois-blocos-da-concessao-do-saneamento-no-rj/>
<https://abconsindcon.com.br/abcon-sindcon/leilao-da-cedae-rio-de-janeiro-rumo-a-universalizacao-e-nova-etapa-de-investimentos-para-o-saneamento>
[https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Por-R\\$-227-bilhoes-saneamento-de-municipios-do-Rio-e-concedido-e-fluminenses-terao-universalizacao-de-agua-e-esgoto-ate-2033/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Por-R$-227-bilhoes-saneamento-de-municipios-do-Rio-e-concedido-e-fluminenses-terao-universalizacao-de-agua-e-esgoto-ate-2033/)
<https://diariodorio.com/dez-motivos-para-acreditar-que-a-concessao-do-saneamento-foi-um-acerto/>

² Foram arrecadados R\$ 22,7 bilhões nas outorgas dos blocos 1, 2 e 4, da primeira rodada da concessão, e mais R\$ 2,2 bilhões na outorga do bloco 3, totalizando aproximadamente R\$ 24,9 bilhões.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. nº 1.842/RJ. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 11/06/2023.

básico (PLANSAB), publicado em 2014, os quais apresentam rico material utilizado para definir o eixo da política federal. Aqui, além dos supracitados Ana Britto e Léo Heller, foram utilizados os diagnósticos de Sonaly Rezende, Patrícia Borja e José Castro, bem como Rosa Moura, a qual elaborou a parte referente à questão metropolitana para o saneamento.

Além desses, foram utilizadas pesquisas no âmbito da participação e controle social para o saneamento e da dicotomia entre o público e o privado no setor, as quais apresentam as limitações e contradições da participação privada e das políticas neoliberais, de suma importância para uma leitura crítica do novo marco setorial. Nesses temas, foram priorizados os autores Léo Heller, Ana Britto, Uende Gomes e José Castro, sobre as potencialidades e limites do controle social, assim como os resultados da privatização do saneamento ao redor do mundo. Ainda, foram utilizadas análises mais recentes de Ana Britto e Suyá Quintslr sobre as consequências do novo marco e dos projetos neoliberais em curso.

Para o campo da governança metropolitana, primeiramente foi utilizado referencial teórico que aborda esse tema sob a ótica institucionalista, a partir da percepção de que a metrópole é um território funcional para várias atividades humanas, econômicas e sociais, apesar de normalmente não ser representada diretamente por uma entidade política. O principal autor utilizado nessa abordagem foi Christian Lefèvre, com a apresentação do resgate histórico da área, em especial as vertentes reformista e da escolha pública, bem como das experiências internacionais e a sucessão de ondas e graus de institucionalização, sendo complementado com análises mais específicas de Mariona Tomàs, Hank Savitch e Ronald Vogel. Em um segundo momento, foi apresentado referencial teórico que aborda a governança urbana e metropolitana sob a ótica neomarxista, situando as políticas que afetam as regiões metropolitanas dentro de contornos de longo prazo, através das forças sociais, políticas e econômicas que moldam o processo de desenvolvimento urbano no capitalismo. O principal autor utilizado foi Neil Brenner, a partir da sua divisão das transformações na governança urbana em fases, desde o keynesianismo espacial até as estratégias de reescalonamento do estado.

Ainda, foi apresentado referencial específico das regiões metropolitanas brasileiras, em conjunto com as especificidades, condições e condicionantes de suas instituições de governança, na qual foram utilizados autores como Marco Aurélio Costa e Lizandro Lui, para resgate histórico a partir do projeto de governança

metropolitana do IPEA, Marta Arretche e Marcus Melo, no debate sobre municipalismo e descentralização de políticas públicas, Sergio de Azevedo e Virgínia Guia, para reflexões no âmbito dos dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil, e Sol Garson, mais especificamente sobre governança interfederativa e cooperação. Por fim, também foi resgatada a trajetória da governança metropolitana do Rio de Janeiro, para a qual foi utilizado amplamente o trabalho de Igor Pantoja.

* * *

Visando compreender de que forma a concessão do saneamento fluminense impacta a governança metropolitana desse serviço na RMRJ, foi realizado um estudo de caso sobre a governança do saneamento no Estado do Rio de Janeiro a partir da concessão realizada. Para isso, o método de pesquisa utilizado foi qualitativo e apresentará caráter exploratório, a partir da análise documental do contrato da concessão e das atas de reuniões dos fóruns de governança. Também foram realizadas entrevistas com os presidentes dos Comitês de Monitoramento, espaços oficiais para participação da sociedade na governança contratual, complementadas por documentos públicos de atores que participam diretamente da governança contratual, como o Governo do Estado e a Agência Reguladora, em especial ofícios, decisões colegiadas e pareceres técnicos e jurídicos.

Para o primeiro objetivo específico, de comparar a atuação da governança metropolitana previamente existente, em especial seus Conselhos Deliberativo e Consultivo, com os novos colegiados criados a partir dos contratos de concessão, partiu-se da premissa que esses novos órgãos colegiados conformam uma estrutura de governança e gestão e que, a partir do surgimento de controvérsias e conflitos em torno do saneamento fluminense, tais estruturas poderão ser mobilizadas para resolução desses conflitos, ganhando legitimidade perante os atores com interesses na área.

Inicialmente, foi realizada análise descritiva e organizacional da estruturação desses mecanismos de governança e gestão. Para isso, foram utilizados os anexos do edital de concessão do saneamento do Rio de Janeiro, os quais estabelecem as regras de governança contratual, complementadas por artigo científico elaborado por técnico que atuou na estruturação do projeto, explicações dadas pelos autores do projeto em audiências públicas e documentos das empresas ganhadoras.

O foco dessa etapa foi entender quais as competências, oportunidades, desafios políticos e limitações intrínsecas desses conselhos, assim como possíveis concorrências com as competências das estruturas de governança metropolitana preexistentes. Além disso, também deve foi analisada a representatividade dos entes privados, da sociedade civil e dos atores estatais, bem como a integração com as estruturas de governança metropolitana.

Num segundo momento, ainda para o primeiro objetivo específico, foi realizada análise comparativa da atuação da governança contratual com as estruturas de governança metropolitanas preexistentes nas suas mobilizações sobre o tema de saneamento. Foram utilizadas as atas de reuniões já realizadas, tanto dos Conselhos Deliberativos e Consultivos da Governança Metropolitana, disponíveis no site do Instituto Rio Metrópole, quanto dos novos Conselhos e Comitês de saneamento, disponíveis no site da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – Agerensa. Essa etapa comparou quais agendas mobilizaram essas estruturas, quais atores tiveram participação nas mobilizações e a frequência de atuação em torno do saneamento.

Para isso, foi realizada uma análise de conteúdo (BARDIN, 2011) a partir de unidades de registro delimitadas, como os atores com interesse no saneamento que participaram das reuniões e as agendas mobilizadas, e do desenvolvimento de codificações e regras de enumeração. Quanto ao recorte temporal, foram analisadas as atas de reuniões realizadas pelos Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMRJ na sua totalidade, desde 2019, e as atas de reuniões dos Conselhos e Comitês da governança contratual também na sua totalidade, desde 2022.

Quanto ao segundo objetivo específico, foi avaliada a possibilidade de participação dos Comitês de Monitoramento, fóruns voltados ao controle social na nova governança contratual, nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços de saneamento. Nesse caso, foi adotada abordagem interpretativista, na qual se buscou entender o funcionamento destes Comitês a partir do relato dos seus presidentes e das interações entre os Comitês e o Governo do Estado registradas no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Como ponto de partida para as pesquisas no SEI e as entrevistas, foram selecionados temas relevantes debatidos nos Comitês a partir do acompanhamento das suas reuniões mensais, transmitidas *online*, como a falta de infraestrutura para o

funcionamento e a transparência da Agência Reguladora em relação ao acompanhamento contratual.

A partir disso, foram realizadas pesquisas avançadas no sistema SEI da Agência Reguladora, de forma a coletar os processos que mencionavam os Comitês e verificar a posição da Agência e do Governo do Estado em relação ao controle social. Na sequência, foram realizadas entrevistas com os presidentes dos quatro Comitês de Monitoramento, em formato semiestruturado, com roteiro de questões delimitado a partir dos temas das reuniões e dos documentos coletados.

Por fim, a abordagem interpretativista a ser utilizada tem enfoque na realidade reproduzida por meio de interações sociais entre os indivíduos, em que a busca pela percepção do todo é construída por meio de uma construção indutiva, sem o uso de cálculos de relações entre variáveis. Neste ponto, também deve ser explicitado que o pesquisador não possui posição neutra, e os conflitos serão analisados sob vieses relacionados à justiça social, democratização do Estado, bem como um posicionamento crítico à ampliação do neoliberalismo na governança estatal, os quais se encontram explícitos desde a hipótese do trabalho.

2 SANEAMENTO

2.1 Introdução

O setor de saneamento apresenta um grave cenário de precariedade no acesso aos serviços básicos, com parcela relevante da população ainda sem acesso aos serviços de coleta de esgoto e até de fornecimento de água potável, ou com acesso em condições inconsistentes, em especial nas periferias metropolitanas, nos municípios de menor porte e nas zonas rurais, perpetuando um quadro de desigualdade social, com inúmeros reflexos na saúde humana. Outro ponto relevante é impacto ambiental da ausência ou inadequação da coleta de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais, também pertencentes ao conceito de serviço público de saneamento.

Segundo dados de 2022 no SNIS (BRASIL, 2022), 15,1% da população brasileira não é atendida com água potável, bem como 44% não possuem coleta de esgoto ligada ao sistema. Além disso, quase metade (47,8%) do esgoto coletado não é tratado. A situação para o manejo dos resíduos sólidos também é longe do ideal, com 10,1% da população não atendida com coleta domiciliar e apenas 32% dos municípios possuindo coleta seletiva. Ainda assim, os dados disponíveis sobre saneamento do SNIS devem ser vistos com ressalvas pois são declaratórios, fornecidos pelas empresas prestadoras do serviço, e podem apresentar limitações de qualidade e confiabilidade.

Em análise mais detalhada sobre o déficit de acesso à rede de água, com serviços contínuos com qualidade, e à rede de esgoto com tratamento, fica claro que os maiores problemas se encontram nas periferias das metrópoles e nos assentamentos precários das grandes cidades, além dos vastos territórios rurais sem acesso, ou seja, na população mais pobre, reforçando o quadro de desigualdade social que caracteriza o país (BRITTO, 2020). Para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, mesmo nos municípios com mais de 90% de domicílios ligados à rede geral de água, como Nova Iguaçu e São João do Meriti, são conhecidos problemas relativos à frequência irregular do abastecimento, falta de pressão na rede e má qualidade da água que chegava às residências (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018, p. 228), chegando ao ponto, por exemplo em Duque de Caxias, de os próprios moradores se desconectarem da rede pelo fato de que não chegava água até às suas

residências (QUINTSLR, 2018, p. 148). Quanto ao esgoto, a RMRJ também possui domicílios com esgotamento sanitário via rio, lago ou mar, além de ligações de esgoto em redes de drenagem que não foram projetadas para funcionar como sistema unitário, com despejo diretamente no corpo receptor, o que no caso de rios urbanos, com pequenas vazões, podem-se criar verdadeiros canais de esgoto, rebatizados pela população local como valões (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018, p. 233 - 235).

Para reverter esse cenário, Heller e Castro (2007) apontam a necessidade de integrar as abordagens tradicionais tecnológicas às políticas, entendendo o saneamento como pertencente à esfera da política pública, área de atuação do Estado que demanda formulação, avaliação, organização institucional e participação da população. Dessa forma, o presente capítulo visa analisar o saneamento sob a ótica de política pública, correlacionando também com os debates acerca da governança metropolitana. Um primeiro tópico apresentará o contexto histórico e alguns diagnósticos sobre os principais entraves para alcançar um saneamento baseado nos princípios da universalidade, equidade, integralidade, intersetorialidade e sustentabilidade. No segundo tópico, serão apresentadas as alterações recentes na regulamentação federal sobre o tema, bem como os desafios e as críticas a essa mudança de paradigma no setor.

2.2 O saneamento como política pública

Os serviços de saneamento no Brasil, até meados do século XX, eram realizados pelos municípios, na maior parte de forma precária, sendo que somente na década de 70, no bojo do regime autoritário, que a ação estatal no campo do saneamento passou a ser guiada por uma política centralizada do governo federal (BORJA, 2014; DA COSTA e RIBEIRO, 2013). O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instituído em 1971, visava implantar uma modalidade única de serviços em todo o território nacional, baseado no financiamento centralizado com base em recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, gerenciados pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, na criação de uma companhia estadual de saneamento básico (CESB) em cada estado e na delegação dos serviços dos municípios para as companhias estaduais (DA COSTA e RIBEIRO, 2013).

O PLANASA difundiu princípios de gestão baseados no insulamento burocrático, instaurando um modelo de gestão tecnocrático e refratário à participação

e controle social, onde o racionalismo administrativo figurava como condição necessária e suficiente para o sucesso da gestão. Além disso, a partir da forte pressão que os municípios sofreram para que concedessem às companhias estaduais a exploração do serviço, em especial por meio da restrição de acesso a recursos do BNH, as prerrogativas de poder concedente, tais como o planejamento, investimentos e tarifa acabaram por sair da esfera municipal (BRITTO, 2012).

Se por um lado o plano ficou reconhecido pela significativa elevação dos índices de cobertura dos serviços de água⁴, é criticado por ter preterido os sistemas de esgoto e concebido o saneamento dentro de uma visão empresarial, na qual a avaliação de implementação era pautada por critérios econômico-financeiros e as ações de saneamento adquiriram, cada vez mais, feições de bens de mercado. Aliado ao foco nas regiões de economia mais dinâmica do país, em especial nas macrorregiões sul e sudeste, onde haveria maior possibilidade de o investimento gerar tarifas para amortizar os investimentos, o plano manteve fora do alcance dos resultados as parcelas mais destituídas de poder econômico e representação política forte, nas demais macrorregiões, nas periferias urbanas e nas áreas rurais (BRITTO *et al.*, 2012; DA COSTA e RIBEIRO, 2013; HELLER *et al.*, 2013).

O PLANASA passou a entrar em decadência na década de 1980, com a extinção do seu principal agente financiador, o BNH, ficando a política de saneamento em estado de indefinição e imobilidade até a primeira década do século XXI, em que pese as tentativas de ampliação da participação privada no setor público evidenciadas nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, as quais não avançaram muito (HELLER *et al.*, 2013). Na primeira gestão Lula, foram realizadas mudanças institucionais, como a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, a qual realizou diagnóstico dos principais problemas do setor:

A inexistência de planejamento setorial integrado; a falta de investimentos e ausência de uma política estável de investimentos; a má aplicação dos recursos; dificuldades financeiras e problemas na gestão dos prestadores públicos; falta de programas de desenvolvimento institucional para reestruturar, modernizar e democratizar as empresas; e, sobretudo, o propalado “vazio institucional”, que somente poderia ser assim conceituado pela inexistência de uma política nacional regulatória do setor de saneamento ambiental (OLIVEIRA FILHO, 2006 apud BRITTO *et al.*, 2012).

⁴ Segundo Monteiro (1993, p. 3), entre 1970 e 1985 o PLANASA acrescentou 56 milhões de pessoas à rede de água, aumentando o abastecimento de 50,4% da população urbana para 87% em relação à água potável.

Dessa forma, foram estabelecidas novas diretrizes para regular os serviços de saneamento, consubstanciadas na Lei nº 11.445/2007. O modelo estabelecido ampliou o entendimento sobre os serviços públicos de saneamento, num esforço para construir um modelo de gestão mais integrado e intersetorial. (BRITTO *et al.*, 2012, p. 73). Além disso, houve o reconhecimento da titularidade municipal e do saneamento como um direito social, a ser promovido mediante políticas públicas, em oposição aos projetos de lei anteriores, focados na privatização e centralização (DA COSTA e RIBEIRO, 2013, p. 478).

Outro aspecto fundamental foi a separação entre prestação do serviço e formulação e gestão da política, essa a cargo dos municípios, a partir do entendimento de que os problemas do saneamento devem ser conhecidos localmente, com a participação da população (DA COSTA e RIBEIRO, 2013). Logo, os municípios passaram a ter que aprovar uma política municipal de saneamento, bem como elaborar plano municipal de saneamento (BRITTO, 2012, p. 9-10). Tal plano deveria ser utilizado como instrumento estratégico de gestão para orientar os investimentos no território, de forma a garantir a perenidade e sustentabilidade dos projetos, e por meio de ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil. Contudo, como pontua Britto (2012), os desafios para levar a cabo esse cenário são imensos:

Considerando o contexto prévio, marcado pela herança do PLANASA, onde a maior parte dos municípios brasileiros delegou a tarefa de planejar o saneamento às CESBs. [...] Grande parte das companhias estaduais se estruturou de forma a serem as únicas a deter as informações, e a deter a capacidade técnica para operar os serviços. Para tal, elas contaram com o apoio do governo do estado, que em muitos casos, usava as promessas de investimentos nos municípios como instrumento de barganha política. Para muitos municípios essa delegação de responsabilidade representava uma forma de se livrar de um problema. O contexto atual, onde cabe aos municípios formular o plano e política, demanda destes um grande esforço técnico e político, assim como uma mudança de postura dos governos estaduais e das CESBs e a construção de um novo ambiente de cooperação interfederativa (BRITTO, 2012, p. 10-11).

Por último, também são dignas de nota as alterações visando aumentar a transparência e o controle social, mesmo com resistência da CESBs. Os investimentos e as revisões tarifárias passaram a ser de acesso público, a contabilidade passou a ser por município e foi previsto um mecanismo de controle social do serviço por meio de conselhos municipais, ainda que facultativos e apenas consultivos, não obrigatórios e deliberativos, como da proposta original (DA COSTA e RIBEIRO, 2013, p. 479-480; JACOBI, 2013, p. 553).

Sobre a controle social e a governança da água, podem ser delimitados três paradigmas: o comunitário, que defende o cidadão como participante da governança e contempla formas avançadas de participação, como tomada de decisão em conjunto, democracia direta e gestão comunitária; o racionalismo administrativo, em que a participação assume forma de consulta aos cidadãos, ao passo que as decisões finais ficam nas mãos dos tecnocratas; e o neoliberal, em que os cidadãos são engajados na governança como clientes, encarregados apenas de repassar reclamações e avaliar a qualidade dos serviços, frente à centralidade do mercado na operação (LOBINA, 2016, p. 61). A escolha da Lei por conselhos facultativos e consultivos se encontra entre o paradigma racionalista administrativo e o neoliberal, em que pese o insulamento burocrático das empresas de saneamento.

Na prática, o saneamento permaneceu como campo técnico de especialistas, no qual a participação de leigos é desqualificada e as experiências de controle social são pouco numerosas e advém, principalmente, de municípios cuja gestão dos serviços é feita na esfera municipal (BRITTO, 2012). A última Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)⁵, de 2017, traz que apenas 41,5% dos municípios brasileiros possuíam, à época, plano municipal de saneamento básico, 38,2% política municipal de saneamento e 17,2% conselhos municipais, em que pese as enormes disparidades regionais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

A ausência de conselhos de saneamento faz com que a população, quando afetada por problemas relacionados à área, recorra a conselhos de outros setores, tais como o de saúde, o de meio ambiente e o da cidade (GOMES e HELLER, 2016, p. 125). Tais conselhos, ainda que mais maduros em termos de controle social, também apresentam inúmeras dificuldades, como apontado por Zelenovsky (2006) para a área de saúde. A autora detalha dificuldades como a falta de previsão orçamentária para suas atividades, a falta de infraestrutura para as reuniões e o desestímulo dos conselheiros, o que debilita o seu funcionamento.

Do mesmo modo, Mello (2010) apresenta que conselhos de saneamento existentes possuem graves distorções, tais como a pequena participação de

⁵ Pesquisa de informações municipais realizada via questionário pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Relatório disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22611-munic-mais-da-metade-dos-municipios-brasileiros-nao-tinha-plano-de-saneamento-basico-em-2017>. Acesos em: 04/08/2023.

representantes de movimentos populares, a presença de conselheiros desmotivados e, ao fim, um conselho enfraquecido, o qual acaba por desempenhar um papel maior de legitimador das deliberações do Poder Executivo do que gerador de novas propostas.

Nessa linha, Galvão Junior e Ximenes (2007) acrescentam aspectos que podem dificultar a atuação dos órgãos colegiados na área, a exemplo do seu caráter consultivo, a partir do qual as decisões tomadas ficam restritas ao campo da opinião e podem levar ao descrédito dessas instituições e a demanda por informar e capacitar os conselheiros, num ambiente em que as informações são centralizadas nos prestadores de serviços. Rubinger, Rezende e Heller (2016) por outro lado, defendem a necessidade de superar o tradicional caminho unilateral da informação – dos especialistas para a população – e a dissintonia de linguagem, em que os discursos dos técnicos afastam a população interessada.

Ainda, Castro (2014) ressalta que, para uma política intersetorial com a de saneamento, a participação social é influenciada pelos processos de participação de outras áreas e até de outras escalas. Dessa forma, para o autor, é possível que reformas para democratização da gestão do saneamento tenham seu impacto neutralizado porque a estrutura de governança no nível sistêmico é altamente refratária ao processo de democratização, situação na qual a participação tenderia a não alterar as relações de poder estabelecidas e o caráter tecnocrático da gestão.

Em suma, o setor de saneamento possui um importante passivo de participação, mantendo práticas verticais e pouco abertas à contribuição e ao controle democrático da sociedade, nos diversos níveis federativos (HELLER, DE AGUIAR e REZENDE, 2016), em especial na definição de prioridades de investimento do setor (GOMES e HELLER, 2016). Ademais, as políticas de cunho tecnicista, insuladas e *top-down*, marcas do saneamento brasileiro desde o PLANASA, foram incapazes de conduzir o país a um alto nível de atendimento populacional. Todavia, o processo participativo também se defronta com dilemas, especialmente quanto aos limites da participação substantiva da parcela mais excluída das políticas públicas, à assimetria de participação, às diferentes motivações e à indisposição dos gestores em abrir espaços participativos (HELLER, DE AGUIAR e REZENDE, 2016).

Em relação à escala, ainda que a regulamentação à época tenha fortalecido o papel desses entes como responsáveis pelo serviço de saneamento, nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas o tema apresenta algumas particularidades.

Uma delas diz respeito à formação hídrica dos territórios, a forma como os sistemas foram organizados e os limites geográficos municipais, não necessariamente coincidentes.

Os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais, bem como a proteção ambiental e preservação dos mananciais, são intrinsecamente relacionados e transcendem municípios, pois os fenômenos naturais não se limitam a recortes territoriais político-administrativos, mas os perpassam. Assim, um rio que recebe águas servidas, tratadas ou não, mesmo que tenha seu curso restrito a um município, pode desaguar em cursos d'água que adentram em outros municípios, interferindo na qualidade da água e do meio ambiente da região (MOURA e GORS DORF, 2014, p. 167).

Logo, para Britto (2004 apud MOURA e GORS DORF, 2014, p. 167), esta condição dos processos naturais faz com que seja recomendado que os serviços de saneamento sejam pensados a partir da organização por bacias hidrográficas. Além disso, o uso predominante no Brasil de sistemas de abastecimento de abrangência metropolitana, ou macrossistemas, assim como o macrossistema Guandu-Lages-Acari, na RMRJ (QUINTSLR, 2018), reforça a multiplicidade escalar do saneamento metropolitano, o que exige a ampliação e consolidação da consciência sobre a problemática comum e a absorção da cultura de gestão articulada e compartilhada (MOURA e GORS DORF, 2014).

Outra particularidade do saneamento nas regiões metropolitanas diz respeito à controvérsia jurídica quanto a sua titularidade. Da mesma forma que a Constituição de 1988 definiu que cabe aos municípios organizar, prestar e legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, incisos I e V), também declarou que é comum à União, estados e municípios instituir diretrizes e promover a melhoria das condições do saneamento básico, bem como deixou a critério dos estados instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º), nas quais pode se enquadrar o saneamento metropolitano (BRASIL, 1988). Esta ambiguidade levou os estados a defender a tese de que seriam os titulares desse serviço no âmbito das RMs:

Em vista de os serviços nessas capitais, ou regiões metropolitanas, serem superavitários, passou a haver a posição de se defender a titularidade dos estados nessas localidades como estratégia para manter intocada a estrutura criada pelo PLANASA, porém sem seu controlador central, que era composto pelo governo federal e seu braço técnico-financeiro, o BNH (DA COSTA e RIBEIRO, 2013, p. 476).

A partir desse imbróglio jurídico, foram impetradas ações no STF contestando leis estaduais que transferiam o poder decisório sobre o saneamento metropolitano para os estados, em especial a ADI 1842/RJ, movida em 1998 contra uma lei estadual fluminense e julgada somente em 2013, após 15 anos de indefinição jurídica sobre o tema. A partir deste julgamento e do subsequente Estatuto da Metrópole ficou definido que os órgãos colegiados que deliberam sobre as funções públicas de interesse comum, os quais devem ter participação dos municípios metropolitanos e do estado de forma não majoritária, passam a ter competência sobre os serviços de saneamento metropolitanos, conformado uma governança interfederativa do serviço. Contudo, tal definição jurídica não necessariamente significa que foram resolvidos os conflitos acerca da titularidade dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas, em que pese os debates atuais em face do novo marco legal do saneamento, a ser tratado no próximo tópico.

De volta ao diagnóstico do setor de saneamento, também cabe abordar os investimentos, cruciais para a expansão desse serviço ao restante da população e manutenção dos níveis de serviço atuais. Desde o PLANASA, as principais fontes de financiamento do saneamento no Brasil foram: I) empréstimos de longo prazo denominados recursos onerosos, operados pela Caixa, com recursos do FGTS, e pelo BNDES, com recursos próprios e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); II) recursos não onerosos, derivados dos orçamentos federal, estaduais e municipais; III) recursos provenientes de empréstimos internacionais, contraídos junto às agências multilaterais de crédito, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial; IV) recursos próprios dos prestadores de serviço, resultantes de superávits de arrecadação (REZENDE, PEIXOTO, *et al.*, 2014). Além disso, a Lei nº 11.445/2007 prevê critério de sustentabilidade preferencialmente a partir da cobrança pelos serviços⁶ (BRASIL, 2007), o que pode direcionar investimentos a áreas com maior capacidade de pagamento.

Para Santos (apud BORJA, 2014, p. 436), alguns dos principais desafios do saneamento no Brasil se relacionam com a ampliação dos investimentos, com a

⁶ Originalmente a redação do artigo 29 da Lei nº 11.445/2007 previa que “os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços”. Em 2020 o artigo foi alterado para “Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções [...]”. Entende-se que a alteração na redação não mudou a preferência pela sustentabilidade por meio das tarifas cobradas.

melhoria da capacidade técnica e institucional dos prestadores de serviços e com a qualificação do gasto público. Sobre os investimentos, o autor identifica necessário diversificar as fontes de financiamento, garantir sua continuidade e regularidade, bem como profissionalizar a gestão. Além disso, Rezende *et al* (2014, p. 154) veem necessária uma gestão pública mais eficiente dos serviços de saneamento, na qual a efetividade dos programas de investimentos dependem de sua vinculação a planos municipais tecnicamente satisfatório, ações estruturantes de reformas ou substituições dos modelos de gestão economicamente irracionais e organismos de regulação e fiscalização satisfatórios. Ainda, os autores apontam a necessidade de ações tripartites para avançar com os investimentos, como a realização de investimentos não onerosos pelos municípios e estados, no mínimo equivalente à sua participação nos lucros, e como a desoneração tributária da prestação dos serviços a nível federal, bem como locação de recursos não onerosos desse ente de forma estável e em montante significativo.

Apesar do crescente aumento dos recursos disponibilizados para o setor de saneamento entre 2002-2009, em comparação com os seis anos anteriores, Rezende *et al* (2014) verificaram priorização na destinação de recursos onerosos e não onerosos às macrorregiões Sudeste e Nordeste, o que reflete a maior capacidade de pagamento e a chance de exploração de economias de escala nessas regiões. Em análise de período similar, entre 2002-2009, Borja (2014) também identificou ampliação dos investimentos federais, porém afirma que os investimentos não dialogaram com o perfil dos déficits e que se mantiveram o foco na execução de obras, sem priorização de ações estruturantes que seriam estratégicas para a sustentabilidade dos serviços. Em síntese, a autora aponta uma persistência do patrimonialismo, de ações pautadas em abordagem técnico-burocrática e da fragilidade do aparato estatal, bem como contextos fiscais, política macroeconômica e regras de acesso e critérios de elegibilidade para recursos como fatores que influenciaram os resultados dos programas federais da área.

Por último, a Lei 11.445/2007 também previu a elaboração de um Plano Nacional de Saneamento Básico pela União, em especial contendo objetivos e metas nacionais e regionalizadas para a universalização dos serviços de saneamento básico no território nacional, bem como a proposição de programas, projetos e ações para atingir tais objetivos e metas, com identificação das fontes de financiamento, de forma a ampliar os investimentos públicos e privados no setor (BRASIL, 2007). Tal plano,

finalizado em 2013 e chamado de PLANSAB, resultou de um processo coordenado pelo Ministério das Cidades, com processos participativos e a elaboração de um amplo estudo em parceria com as Universidades Federais de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e da Bahia, denominado Panorama do Saneamento Básico no Brasil (BRASIL, 2014, p. 23). Ressalta-se que os cadernos técnicos desses estudos apresentam uma rica análise sobre o saneamento no Brasil com diagnósticos em diversas áreas, os quais foram utilizados nos parágrafos anteriores como fonte de pesquisa.

O PLANSAB, a partir de diagnóstico dos déficits, dos programas governamentais, dos investimentos realizados e dos aspectos políticos institucionais, realizou estimativa dos investimentos necessários e conformou uma visão estratégica com cenários de referência, estabelecimento de metas, definição de macrodiretrizes, estratégias e programas, bem como mecanismos de monitoramento e avaliação. Além disso, o plano não se ateve ao tradicional foco dos planejamentos clássicos em saneamento básico, pautados pela hegemonia de investimentos em obras físicas, e previu também medidas estruturantes que visam fornecer suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços (BRASIL, 2014, p. 25). Por fim, foram estabelecidas metas para 20 anos, de 2013 até 2033, que envolvem abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais e gestão dos serviços (BRASIL, 2014, p. 146).

Contudo, a execução do PLANSAB foi bastante prejudicada nos anos seguintes. Primeiramente, Britto (BRITTO, 2018) relata a dificuldade na execução das obras de saneamento até o ano de 2015, em que havia razoável disponibilização de recursos federais. Segundo análise da autora (BRITTO, 2018, p. 76), a partir de dados do Ministério das Cidades para o PAC Saneamento, os operadores conseguiram executar apenas 46,7% de todo o valor contratado. Para ela, a baixa execução dos recursos disponibilizados traduzem dificuldades na elaboração dos projetos e execução das obras, decorrentes da falta de capacidade técnica e institucional das administrações públicas municipais e de algumas companhias estaduais de água e esgoto, bem como de desvinculações dos planejamentos na média e macro escalas, da ausência de articulação entre diferentes órgãos públicos e da ausência de controle social.

Por outro lado, a grave crise fiscal dos estados e a política de austeridade do governo federal, iniciada ainda no segundo governo Dilma, mas agravada a partir do governo Temer, reduziram drasticamente os recursos do setor, sejam federais ou de

reinvestimento das companhias estaduais (BRITTO, 2020, p. 25). Além disso, o governo Temer também desmontou a estrutura de participação e controle social da política nacional de saneamento, por meio da extinção das competências do Conselho das Cidades e da sua transferência ao Ministério das Cidades (BRITTO, 2018, p. 79).

De modo geral, as ações e propostas do governo Temer, continuadas no governo Bolsonaro, marcaram uma inflexão completa na política de saneamento. Apesar do cenário macroeconômico previsto no PLANSAB para os primeiros anos não ter se confirmado, isso não justifica as alterações na estrutura de princípios para a gestão do serviço (BRITTO, 2018, p. 101), assim como a diminuição nos investimentos federais e a indução à participação privada. Essas ações, iniciadas poucos anos após a elaboração do PLANSAB, marcam um momento de agravamento do neoliberalismo e criam novos desafios para um serviço de saneamento que seja pautado pela universalidade, equidade, integralidade, intersetorialidade e sustentabilidade, como será visto no tópico seguinte.

2.3 O Novo Marco Legal do Saneamento

A virada neoliberal no setor de saneamento teve início ainda antes da vigência da Lei nº 14.026/2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento. No governo Temer foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) como alternativa à diminuição dos investimentos públicos, visando realizar concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) na área de infraestrutura. Conduzido pelo BNDES, o PPI atuou na estruturação de projetos para atrair as empresas privadas de acordo com as possibilidades de cada estado, especialmente visando desestatizar algumas das companhias estaduais de saneamento, ao mesmo tempo em que o governo federal utilizou a crise fiscal de determinados estados como instrumento de pressão para adesão ao programa, por meio de contrapartida ao Plano de Recuperação Fiscal (BRITTO, 2018, p. 80).

Institucionalmente, o governo Temer tentou reformar a legislação do setor por meio de duas medidas provisórias (MPs), a MP nº 884/2018 e a MP nº 868/2018, ao passo que essas não foram aprovadas pelo Congresso e perderam a validade. Ambas as MPs tinham como foco central a ampliação das empresas privadas na prestação dos serviços e, segundo Coloneze (2021), foram impulsionadas por uma coalização privatista liderada pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de

Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON). Para o autor (2021), essa articulação em torno da participação privada no saneamento já tinha pontes de articulação com os Ministérios nos governos petistas, inclusive obtendo avanços nas suas pautas, como a possibilidade de acesso a recursos do Orçamento geral da União pelo setor privado para empreendimentos de saneamento em 2013 (BRITTO, 2018, p. 77), porém ganhou destaque a partir do momento em que o governo Temer adotou posicionamentos que a favoreceram e se afastou dos setores mais favoráveis ao predomínio do investimento público no saneamento.

Apesar da caducidade das duas MPs, em grande medida graças ao poder de veto das coalizões estadualistas e municipalistas, formadas pelas CESBs e pelos prestadores municipais de saneamento (COLONEZE, 2021), no governo Bolsonaro foi aprovada a Lei nº 14.026/2020, em linha com a lógica pró-mercado que pautou as MPs anteriores. A citada Lei possui como princípio fundamental criar um ambiente de negócios mais favorável à participação do setor privado (BRITTO e QUINTSLR, 2022) e traz inúmeras alterações para o saneamento no âmbito regulatório, de participação das empresas estatais e da escala de prestação do serviço, entre outros.

De início, a nova lei proíbe as CESBs de assinar contratos de programa com os municípios para a prestação do serviço, devendo haver competição entre os interessados, sejam públicos ou privados, para a assinatura de novos contratos (BRASIL, 2020). Os contratos de programa eram formas de cooperação entre dois entes públicos, normalmente os municípios e o estado no âmbito do saneamento, realizados sem concorrência, respeitando o desejo dos entes (BRITTO e QUINTSLR, 2022). Ainda assim, os contratos das companhias estaduais existentes não serão cancelados e poderão ser mantidos até seu término⁷, contudo deverão ser aditados com as metas de atendimento de 99% da população para serviços de abastecimento de água e 90% para serviços de coleta e tratamento de esgoto, a serem atingidas até o fim de 2033. Ressalta-se que essa previsão de aditar os contratos para incluir as metas só é obrigatória para as empresas públicas, dado que as empresas privadas que assumiram o serviço por meio de licitação não ficam obrigadas a alterar suas

⁷ Inicialmente, o Novo Marco Legal do Saneamento aprovado no legislativo previa, em seu art. 16, a possibilidade de renovar os contratos de programa vigentes por mais 30 (trinta) anos, bem como reconhecer as situações de fato da prestação do serviço por empresas públicas sem a assinatura de contrato por igual período. Contudo, tal artigo foi vetado por sugestão do então Ministério da Economia, com a justificativa de que o artigo contribuía para “postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico [...] além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência” (BRASIL, 2020).

metas contratuais. Nesse último caso, cabe aos entes públicos, titulares do serviço, buscar alternativas para atingir as metas, como prestação direta ou licitação complementar (BRASIL, 2020).

Além disso, as empresas prestadoras do serviço também precisam comprovar a capacidade econômico-financeira de realizar os investimentos e prestar os serviços frente às novas metas de universalização (BRASIL, 2020). Contudo, segundo o Decreto Federal nº 11.598/2023 tal obrigação não se aplica à prestação direta municipal ou às empresas privadas que optem por não aditar seus contratos para incluir as novas metas de universalização (BRASIL, 2023).

Observa-se na obrigação de licitar os serviços e na necessidade de comprovação da capacidade econômico-financeira um incentivo à prestação privada e a busca por inviabilizar a prestação pública por meio das companhias estaduais (BRITTO e QUINTSLR, 2022), em especial devido à dificuldade de as empresas públicas concorrerem via licitação com empresas privadas, não sujeitas aos mesmos limites de endividamento e regramentos estatais. Entretanto, a participação privada nesse tipo de serviço e a real capacidade desses atores de alcançar um saneamento universal, com acesso integral especialmente junto aos moradores das zonas rurais, periferias urbanas e áreas não urbanizadas, hoje os locais com maior déficit, é altamente contestada. Considerando que a prestação privada tem na sua essência a maximização do lucro, que o atendimento dos moradores das periferias demanda recursos vultuosos e que nessas áreas há baixa capacidade de pagamento por parte da população, a dignidade propiciada pelo saneamento básico corre sérios riscos de não ser universalizada.

Conforme pontuam Britto e Quintslr (2022), as experiências internacionais de prestação privada no saneamento são marcadas por dois fatores: universalização atingida mediante massivos investimentos públicos e aportes de recursos pelo setor privado realizados quase em sua totalidade pela arrecadação de tarifas. Castro (2013), em análise sobre a experiência de diversos países como França, Canadá, Estados Unidos e os países nórdicos, afirma que a universalização dos sistemas de água e esgoto (SAE) ligou-se de perto à adoção de políticas públicas centradas no princípio de que a provisão de bens e serviços essenciais para o bem-estar coletivo constitui uma responsabilidade social, um dever do Estado, que não pode ser subordinado à lógica dos interesses de mercado. Para o autor (2013, p. 62), apesar da ampla diversidade de experiências e processos específicos para cada país, a

política pública e a gestão de serviços essenciais como os de água e esgoto nos países desenvolvidos, ao longo do século XX, estruturaram-se em torno de alguns princípios fundamentais:

(1) O papel do Estado na defesa dos “interesses públicos”; (2) a categorização de bens e serviços essenciais como os de saneamento na rubrica de “bens públicos”, de uma “falha de mercado” que exigia sua retirada da esfera das transações comerciais, a fim de que se obtivessem resultados socialmente eficazes; (3) o princípio da cidadania social, pelo qual o acesso a bens e serviços essenciais como os serviços de água e esgoto (SAE) incluiu-se na categoria dos bens sociais que deveriam estar ao alcance de todos, fosse qual fosse o seu *status* no mercado; e (4) o papel central do Estado na organização e prestação desses serviços essenciais, a fim de garantir as condições de fornecimento universal (CASTRO, 2013, p. 62-63)

Em contradição às diretrizes citadas acima, desde a década de 1980, foram promovidas pelas instituições financeiras e de desenvolvimento internacionais (IFDIs) em aliança com empresas multinacionais, diversos programas para resolver os gargalos dos serviços públicos de saneamento básico baseados na privatização e mercantilização massiva desses serviços, que supostamente iriam desbloquear os investimentos privados para atingir os objetivos de expansão do acesso (CASTRO, 2022). Todavia, tais medidas não brotaram da análise dos problemas e requisitos particulares dos serviços e foram impostas ao setor em decorrência do processo de globalização econômica, tendo fracassado no alcance das metas em diversos locais, como Argentina, Moçambique, Jacarta, Panamá, Atlanta, Belize, entre inúmeras outros que enfrentam toda sorte de dificuldades institucionais, contratuais e de fornecimento (CASTRO, 2013, p. 60; SWYNGEDOUW, 2013, p. 80).

Ademais, Castro (2013, p. 64-65) acrescenta que, apesar de seu fracasso, essas políticas deixaram restrições sistêmicas nos locais em que foram implantadas, com amplas consequências para o setor, como: (1) enfraquecimento da ética do serviço público e da cidadania social e sua substituição por valores individualistas que priorizam os interesses de mercado na organização e fornecimento de bens e serviços essenciais; (2) hipotecas de longo prazo, ou custos reais das políticas falhas que terão de ser bancadas pelos países nos quais as medidas neoliberais nos SAE fracassaram, especialmente indenizações a empresas privadas que não cumpriram suas promessas, mas estão contratualmente habilitadas a receber tais pagamentos; (3) a continuação das mesmas políticas, promovidas pelas IFIDs, a despeito das evidências de fracasso da sua implantação.

Para além das experiências internacionais, o Brasil também possui exemplos emblemáticos da privatização dos serviços. Em Manaus, os serviços foram privatizados ainda no ano 2000 e repassados entre diversas empresas líderes do setor, como o Grupo Suez S.A., o Grupo Águas do Brasil e a Aegea Saneamento, as quais, apesar do acesso a generosos investimentos públicos, ofereceram serviços precários, principalmente nas periferias da cidade (ROCHA, 2020). Hoje, Manaus figura entre as 20 piores cidades no ranking do saneamento⁸ (TRATA BRASIL, 2023) e coleta o esgoto de apenas 25% da sua população, segundo dados no SNIS (BRASIL, 2022). Outro exemplo de privatização é visto no Tocantins, no qual a Companhia Estadual de Água e Esgoto foi privatizada entre os anos de 1998 e 2002. Porém, no ano de 2010, em face do desinteresse da empresa em algumas localidades e a insatisfação face aos serviços prestados, a empresa “devolveu” a concessão de 78 municípios, mantendo a prestação nas localidades mais rentáveis, ao passo que o Governo do Estado criou uma autarquia para ser uma alternativa pública nas áreas devolvidas (NORONHA e PINTO, 2021). Ainda assim, o índice de coleta de esgoto para os municípios que permaneceram com a empresa privada de saneamento, apesar de serem os mais atrativos economicamente, chega a apenas 46% (BRASIL, 2022).

De volta ao Novo Marco Legal do Saneamento, também há uma previsão de reorganização da escala de prestação do serviço. Diferente do modelo estabelecido até então, em que a prestação se dá ora na escala municipal, ora em torno da área de atuação das companhias estaduais, com diversos municípios e subsídios cruzados entre os municípios rentáveis e deficitários, a Lei nº 14.026/2020 induz novos tipos de prestação regionalizada, podendo ser estruturadas em torno de: (a) região metropolitanas, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos estados nos termos do Estatuto da Metrópole, composta por municípios limítrofes e de adesão compulsória⁹ por parte desses; (b) unidade regionais de saneamento básico: unidade instituída pelos estados e de adesão voluntária por parte dos

⁸ Ranking elaborado pelo Instituto Trata Brasil com foco nos 100 maiores municípios do Brasil, com análise dos indicadores do SNIS para o ano de 2021.

⁹ Originalmente, o Novo Marco do Saneamento aprovado pelo legislativo facultava a participação dos municípios em todas as estruturas de prestação regionalizada previstas. Todavia, tal artigo foi vetado pela Presidência da República com a justificativa de que violaria a compulsoriedade prevista na Constituição para a participação municipal nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

municípios, constituída pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; (c) bloco de referência: agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, estabelecidos pela União de forma subsidiária aos Estados e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares (BRASIL, 2020).

Como meio de forçar tal reestruturação escalar, o acesso a recursos federais, onerosos ou não, fica condicionado à participação do município em determinada estrutura de prestação regionalizada (BRASIL, 2020), com exceção aos municípios cujo serviço foi delegado por meio de contratos de concessão precedidos de licitação (BRASIL, 2023), assim como a concessão realizada no Estado do Rio de Janeiro. Para Britto e Quintslr (2022, p. 38), tal previsão reedita prática de estrangulamento da prestação municipal realizada no governo militar e abre maior espaço para privatização, bem como canaliza recursos públicos provenientes do FGTS e do FAT, que têm sua origem nas contribuições dos trabalhadores, ao setor privado, restringindo seu acesso a prestadores públicos municipais. Para mais, a Lei prevê que as unidades regionais de saneamento devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos uma região metropolitana (BRASIL, 2020). Tal direcionamento visa garantir que os blocos a serem formados, a critério dos estados, abranjam os municípios mais rentáveis e formem blocos “atrativos” à iniciativa privada o suficiente para serem licitados.

Atualmente, segundo dados do SNIS, apenas Acre, Pará e Tocantins ainda não regionalizaram, ao menos formalmente, seus serviços de saneamento, em que pese a situação dos 07 estados que adotaram unidades regionais deva ser analisada município a município, pois sua integração a uma unidade regional é facultativa e depende de ação voluntária municipal (BRASIL, 2023). Também é digna de nota a solução encontrada por 13 estados, os quais criaram microrregiões de saneamento básico, assentadas no Estatuto da Metrópole e com adesão compulsória municipal, que englobam a área de todos os seus municípios, inclusive suas regiões metropolitanas (BRASIL, 2023). Por último, o estado do Rio de Janeiro é considerado parcialmente regionalizado (BRASIL, 2023), pois, a concessão realizada não abrangeu 43 dos 92 municípios estaduais, e os que optaram por continuar com a prestação autônoma poderão ter limitação no acesso a recursos federais.

Ainda no âmbito da reorganização escalar de prestação do serviço de saneamento, o novo marco prevê que as regionalizações tenham estruturas de governança moldadas segundo as diretrizes do Estatuto da Metrópole, sejam elas unidades regionais de saneamento básico, blocos de referência ou as recém-criadas microrregiões, ao passo que o acesso a recursos federais também fica condicionado à adesão municipal a essas estruturas (BRASIL, 2020). Tal estrutura de governança deverá reunir os titulares do serviço, ou seja, os municípios e o Distrito Federal no caso de interesse local, e o Estado em conjunto com os municípios que compartilham instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, no caso de interesse comum (BRASIL, 2020), com vistas a centralizar a tomada de decisões. Além disso, o serviço regionalizado poderá obedecer a plano regional de saneamento, o qual prevalecerá sobre os planos municipais e dispensará a elaboração desses, quando existente (BRASIL, 2020).

Na prática, como a maior parte dos estados criou microrregiões ou unidades regionais, novas organizações espaciais para o serviço de saneamento básico, estão sendo implantadas novas estruturas de governança interfederativas e novos planos regionais, paralelos às estruturas metropolitanas e planos municipais criadas anteriormente, o que pode servir para facilitar a entrada do capital privado nesses serviços, objetivo central do novo marco. Segundo Vanzella e Borges (2020), em literatura favorável ao Novo Marco, a prestação regionalizada visou concentrar diversas titularidades sob a figura de uma única autoridade concedente, em detrimento da diversidade de poderes locais, com o objetivo de realizar concessões e atrair capitais privados para o setor de saneamento, apesar da Lei não ser suficientemente assertiva sobre se, e em que medida, a estrutura de governança interfederativa se torna o Poder Concedente dos serviços.

Especificamente para o Estado do Rio de Janeiro, caso desse estudo, houve regionalização diretamente por meio de contrato de concessão, sem a criação de estruturas de governança previamente à licitação. Contudo, também foi utilizada a estratégia de concentração das diversas titularidades sob a figura de uma única autoridade concedente, por meio de delegação dos municípios e da região metropolitana das funções administrativas de organização da licitação ao Estado do Rio de Janeiro, o qual elaborou os planos regionais de saneamento (em parceria com o BNDES) e licitou, em nome dos municípios titulares e da RMRJ, os serviços de água e esgoto (GALLO, 2021, p. 346). Ainda assim, foram previstas novas estruturas de

governança a partir dos contratos de concessão, as quais apresentam diferenças de objetivos e capacidades em relação às estruturas de governança do saneamento de outros estados, e serão alvo de estudo desse trabalho.

De modo geral, os projetos de concessão dos serviços de saneamento e as reestruturações das instituições, centros básicos de poder e zonas de controle burocráticas, como as novas regionalizações e suas estruturas de governança, inserem o saneamento numa nova rodada de neoliberalização, a qual tende a intensificar a comodificação em todos os domínios da vida social e requer, por parte dos estados, a promoção de medidas capazes de viabilizar a ampliação de espaços de valorização do capital (QUINTSLR e WERNER, 2021). Logo, o presente trabalho pretende analisar essas novas estruturas de governança do saneamento fluminense, a partir da hipótese de que se tratam de estruturas criadas segundo princípios neoliberais, focada em dar segurança à acumulação de capital prevista pelas concessionárias privadas, além de entender como será sua articulação com a governança metropolitana existente para a RMRJ, alvo de estudo no próximo capítulo.

3 GOVERNANÇA METROPOLITANA

3.1 Introdução

A metropolização consiste em um processo histórico que assume feições particulares no capitalismo, especialmente em sua periferia. Por serem o lócus central do desenvolvimento capitalista globalizado, possibilitando o avanço da produção de riqueza, as metrópoles expressam de forma viva o conjunto de contradições e tensões produzidas por esse modo de produção. À medida que sua constituição e desenvolvimento são estimulados, resultam processos socioespaciais de segmentação, fragmentação e exclusão, que são seu corolário (GALLAND e HARRISON, 2020; BALBIM *et al.*, 2011).

Apesar de serem espaços pertinentes para tratar inúmeras questões econômicas, políticas, sociais e ambientais, levantadas pelo capitalismo contemporâneo, as metrópoles nem sempre se constituem em atores coletivos, capazes de produzir políticas adequadas para responder, ao mesmo tempo, aos interesses e desafios que lhe são postos, de modo a orientar seu futuro (LEFÈVRE, 2009; RIBEIRO e BRITTO, 2013). Com exceções de algumas regiões metropolitanas que possuem conselheiros eleitos por sufrágio universal direto e recursos próprios, como a coletividade territorial em torno de Lyon, na França (GONÇALVES, 2023), a maioria das RMs permanecem politicamente quase inexistentes, o que as torna dificilmente governáveis.

Isso posto, o presente capítulo pretende discutir a evolução da governança metropolitana, tanto internacionalmente, quanto no Brasil. Atenção especial deve ser dada à polissemia do termo governança no campo de políticas públicas e seus diferentes usos constantemente em disputa, mas em grande parte das vezes relacionado a um modelo neoliberal de gestão pública tendo o “mercado” como agente organizador das relações sociais, ao mesmo tempo em que prega uma participação minimalista do Estado (FONSECA, MEZA e CARVALHO, 2022).

Ainda assim, o termo é bastante utilizado para designar perspectivas estratégicas para lidar com desafios de coordenação e implementação de programas governamentais (SECCHI, 2009; CAVALCANTE e PIRES, 2018), bem como diretrizes de organização interfederativa sob o verniz do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) e de padrões de interação entre governo e sociedade, no âmbito da governança democrática (SANTOS JUNIOR, 2015).

Também é digno de nota o conceito de metagovernança, apresentando por Jessop (2011) como a organização da auto-organização, a regulação da autorregulação, ou seja, o processo de elaboração da governança. Para o autor (2011), a metagovernança, ou governança de terceira ordem, envolve não só as respostas às falhas nas formas de governança estabelecidas, mas também os esforços para equilibrar a importância relativa às diferentes formas de governança, ou aos princípios gerais que afetam a forma como a governança é estruturada. Nessa linha, Jessop (2011) afirma que a metagovernança envolve não apenas o desenho institucional, mas também a transformação de sujeitos e culturas, como a partir do projeto neoliberal, que requer ações para deslocar os poderes de mecanismo de mercado e da intervenção do Estado.

Para análise sob o recorte específico da governança metropolitana será utilizada a distinção proposta por Thomas (2020), entre as literaturas neomarxista e institucionalista, cada qual com sua periodização. Segundo a autora, os estudiosos neomarxistas analisam as mudanças na governança urbana pelas lentes da reestruturação espacial do Estado sob o neoliberalismo, na qual as reformas metropolitanas são concebidas como estratégias do Estado para privilegiar espaços, locais e escalas particulares, numa abordagem que reduz o significado das variáveis políticas e institucionais. Em contraste, outra parte da literatura acadêmica analisa as reformas institucionais metropolitanas como uma sucessão de ondas e graus de institucionalização, centralizando o papel da agência.

Não obstante, Thomas (2020) afirma que os argumentos por trás das reformas metropolitanas coincidem nas abordagens neomarxistas e institucionalistas, bem como as críticas por associarem o “bem” a uma concepção específica de escala metropolitana. Ademais, a distinção de fases a partir das abordagens possui um propósito mais teórico do que prático, sendo complementada nesse capítulo com a evolução do tema em território brasileiro.

3.2 A governança metropolitana sob a ótica institucionalista

O debate institucional metropolitano nos Estados Unidos entre as décadas de 1950 e 1960 se fundamentou na percepção da metrópole como um território funcional que, embora não fosse uma entidade política, englobava diversas atividades humanas, econômicas e sociais (LEFÈVRE, 2009). Esse debate polarizou-se entre

duas principais correntes: a dos reformadores, que criticavam a fragmentação institucional das cidades americanas por gerar duplicação de serviços e falta de coordenação, propondo a criação de autoridades metropolitanas poderosas com competências amplas em planejamento e transportes (LEFÈVRE, 2009); e a da escolha pública, que via a fragmentação como desejável por permitir competição e escolha individual, advogando por um sistema político policêntrico com múltiplas unidades autônomas capazes de cooperar entre si (OSTROM, TIEBOUT e WARREN, 1961).

Para Lefèvre (2009), esse debate influenciou mais fortemente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, em que pese outros autores (GARSON, 2009; TOMÀS, 2020) apontarem que os princípios dos reformadores influenciaram a criação de governos metropolitanos em diversos países, a exemplo de França e Canadá, nas décadas de 50 e 70, bem como os ideais da escolha pública, em especial autonomia local e cooperação voluntária, influenciaram a abolição de estruturas metropolitanas na década de 80.

A partir dos anos 90, surgiu o novo regionalismo, marcando outra significativa teoria sobre governança metropolitana e regional, emergindo das dificuldades de estabelecer governos metropolitanos e da incapacidade das soluções baseadas na escolha pública para resolver disparidades entre centros urbanos e subúrbios (SAVITCH e VOGEL, 2009). Essa teoria prevê uma passagem de governo para governança. De uma camada hierárquica adicional de instituições formais, autoridade política e estruturas administrativas – o governo metropolitano – procurar-se-ia passar a estruturas de cooperação fluidas, voluntárias e descentralizadas entre as instituições, inclusive considerando a participação de empresas privadas, o que definem como governança metropolitana (SAVITCH e VOGEL, 2000).

Tais autores assumem que não existe uma abordagem unificada para o que é chamado de novo regionalismo, mas tentam situar abordagens entre escolhas pautadas totalmente pela escolha pública, em que a fragmentação é abraçada, e abordagens consolidacionistas, como a substituição de municípios por entidades metropolitanas, ou a criação de governos metropolitanos para gerir apenas alguns serviços, sem extinguir as municipalidades. Dessa forma, eles apresentam diferentes abordagens que podem se encaixar no espectro do novo regionalismo, como redes complexas de cooperações entre governos independentes ou funções vinculadas, que

seriam acordos entre municípios para a prestação de alguns serviços, inclusive com o compartilhamento de impostos entre os municípios para bancá-los.

O novo regionalismo, em suma, assume que as áreas metropolitanas são constituídas por municípios interdependentes e que atores públicos e privados devem cooperar para resolver problemas comuns, muitas vezes por arranjos flexíveis de parcerias público-privadas. Contudo, essa abordagem não é ausente de críticas, voltadas à perda de transparência e responsabilidade nos arranjos público-privados, à heterogeneidade de suas ideias e à dificuldade de colocá-las em prática (TOMÀS, 2012).

Embora as alterações na governança metropolitana mostrem heterogeneidade em diferentes regiões e países, evidencia-se uma tendência ao renascimento de modelos mais institucionalizados de governança metropolitana, ainda que distantes dos ideais reformistas originais (ZIMMERMANN e GETIMIS, 2017). Essas mudanças refletem mais uma continuidade das estruturas herdadas e configurações espaciais do que rupturas drásticas, sugerindo que os debates sobre governança metropolitana possam ter mais um propósito teórico do que prático (TOMÀS, 2020)

3.3 A governança urbana e metropolitana sob a ótica neomarxista

A abordagem neomarxista contextualiza as políticas que impactam regiões metropolitanas dentro de longo prazo, analisando-as no âmbito das forças sociais, políticas e econômicas que configuram o desenvolvimento urbano no capitalismo. Brenner (BRENNER, 2009) periodiza essas transformações em quatro fases: keynesianismo espacial (1960-1970), crise do fordismo (1970-1980), primeira e segunda rodadas de estratégias de reescalonamento do estado (décadas de 1980 e 1990, respectivamente).

Antes da Segunda Guerra Mundial, as consequências negativas da industrialização, como o atraso em cidades e regiões não industrializadas e a deterioração das condições de vida da classe trabalhadora, já eram evidentes na Europa e América do Norte (GALLAND e TEWDWR-JONES, 2020). Neste contexto, surgiram divisões espaciais do trabalho em formas de relações hierárquicas entre grandes regiões metropolitanas, onde a governança urbana desempenhou um papel fundamental na construção de hierarquias burocráticas centralizadas e no alívio do desenvolvimento espacial desigual (BRENNER, 2009).

Segundo Brenner (2009), ocorreram diversas reformas institucionais em regiões metropolitanas dentro de sistemas nacionalizados de governança urbana, nas quais as instituições metropolitanas eram vistas como mecanismos para racionalizar a prestação de serviços de bem-estar e reduzir as ineficiências administrativas nas aglomerações urbanas em expansão. Entre as instituições metropolitanas estabelecidas nesse período, no âmbito da Europa, se encontram o Great London Council (1963), a Greater Rotterdam Port Authority (1964) e as *communautés urbaines* na França.

Nos anos 1970, ocorreu uma reestruturação sistêmica do regime fordista, com os governos nacionais reduzindo subsídios e influência sobre os níveis administrativos subnacionais, fazendo com que os governos locais se voltassem para o desenvolvimento econômico local e estratégias de investimento externo, mesmo mantendo as prioridades de redistribuição social e compromisso de classe em nível local (FOX PRZEWORSK, 1986).

A intensificação da crise do modelo de desenvolvimento fordista na década de 1980 foi materializada no abandono das políticas macroeconômicas nacionais e na implantação de agendas neoliberais, como redução do estado de bem-estar social, liberalização do comércio, privatização e desregulamentação. Em paralelo, foram impostas restrições fiscais à maioria dos governos metropolitanos e municipais, cujas receitas já haviam sido significativamente reduzidas na década anterior (MAYER, 1994). Várias instituições metropolitanas foram abolidas nesse período, como o Greater London Council e a autoridade metropolitana de Barcelona.

O avanço do neoliberalismo se estende a um conjunto de valores e ideias que, entre outros campos, delimitam princípios de gestão, formulação e implementação de políticas públicas tendo o mercado como agente central, em complemento a uma visão fortemente negativa dos aparatos estatais como gerenciadores do público (FONSECA, MEZA e CARVALHO, 2022). No âmbito das cidades, os efeitos são diversos, como a financeirização dos aluguéis, as operações urbanas essencialmente privadas, e a financeirização dos serviços urbanos, como o saneamento (FONSECA, MEZA e CARVALHO, 2022), alvo deste trabalho.

Como pontua Mayer (1994), as autoridades locais foram obrigadas a envolver-se em projetos de desenvolvimento econômico, as políticas de bem-estar e consumo coletivo foram cada vez mais marginalizadas. Logo, as cidades foram cada vez mais vistas como motores dinâmicos de crescimento econômico e terreno fértil para novas

forças produtivas (LIPIETZ, 1994), como as políticas de empreendedorismo urbano (HARVEY, 1989), no qual as cidades se tornam mais agressivas na promoção de si mesmas como locais atrativos para o capital global, o que frequentemente intensifica as desigualdades e negligencia as necessidades da população mais vulnerável.

Na década de 1990 houve um reescalonamento das políticas localistas urbanas, em que os estados nacionais passam a visar as regiões metropolitanas como escalas apropriadas para o rejuvenescimento econômico, em detrimento das cidades, se aproveitando de experiências de cooperação local e da governança como estratégia para tal reposicionamento escalar (BRENNER, 2009). Deste período em diante, a construção de consensos em torno da governança metropolitana tem sido objeto de busca por parte de governos nacionais, instituições metropolitanas e organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, em que pese o nível de engajamento dos governos locais nestes processos não ser tão elevado quanto se esperaria (PANTOJA, 2021).

Desde então, as regiões metropolitanas são vistas como território privilegiado para a competitividade econômica e o capital financeiro (KLINK e STROHER, 2018). Em paralelo, as discussões sobre o tema metropolitano são feitas a partir das perspectivas de gestão e governança, estimulando a participação do setor empresarial na tomada de decisões sobre políticas públicas, para além da cooperação entre os entes públicos envolvidos.

Para o período atual, Galland e Tewdwr-Jones (2020) apontam o surgimento de espaços institucionais suaves de governança, focados em reunir atores políticos e privados para trabalhar geografias reais do desenvolvimento. Ademais, os autores indicam tendências, como a realização de planejamento urbano e regional por fora dos espaços formais de planejamento e dos governos subnacionais eleitos, bem como o foco em ciclos de políticas de curto prazo e o menor apego a planos e estratégias para orientar visões de desenvolvimento.

3.4 A evolução da governança metropolitana no Brasil

A intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade e do processo de urbanização consolidou, a partir da década de 1950, regiões urbanas em torno das principais capitais do país. Tais regiões se comportavam como uma única cidade submetida a diversas administrações municipais (AZEVEDO e GUIA, 2015), com

problemas eram agravados pela dificuldade de as metrópoles absorverem os fluxos migratórios, pela não coincidência dos limites socioeconômicos do complexo urbano com os da cidade núcleo e pela impossibilidade de fazer frente à ampliação dos serviços básicos com seus próprios recursos (IPEA, 1969).

Apesar do reconhecimento sobre a necessidade de um planejamento metropolitano no governo federal (IPEA, 1969), inclusive com a proposta de criação de órgãos que administrassem, de forma consorciada, os problemas comuns dos municípios (ARAÚJO, 1996 apud GARSON, 2009), até meados dos anos 1960 haviam apenas experiências embrionárias de administrações metropolitanas, como o Grupo Executivo da Grande São Paulo, pelo governo estadual, bem como organizações similares em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte (ROLNIK e SOMEKH, 2015).

A institucionalização da questão em nível nacional foi realizada na Constituição Federal de 1967, no regime militar, estabelecendo à União a faculdade de criar Regiões Metropolitanas por Lei Complementar. Contudo, somente em 1973, por meio da Lei Complementar nº 14/1973 foram criadas regiões metropolitanas em torno das principais capitais – São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza – seguida da Lei Complementar nº 20/1974 para o Rio de Janeiro, somando-se às experiências em curso.

A definição das áreas metropolitanas foi feita por critérios econômicos e funcionais do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das particularidades das áreas metropolitanas que se pretendia atingir. As funções públicas de interesse comuns foram definidas de forma homogênea para todas as regiões, que agora tinham a competência para tratá-los de maneira compulsória. Quanto à governança, foram previstos Conselhos Deliberativos, com ampla maioria para os executivos estaduais (cujo governador, à época, era indicado pelo Executivo Federal), e Conselhos Consultivos, com prevalência municipal, mas sem poderes decisórios.

Completava o modelo a estruturação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU, em 1975, recursos esses canalizados diretamente para companhias estaduais encarregadas da implementação das políticas, com pouco ou nenhuma subordinação ao planejamento elaborado pelos órgãos metropolitanos. Além disso, segundo Araújo (1996, apud Garson, 2009), a alocação de recursos era afetada pelas

pressões e alianças políticas, além de interesses setoriais que encontravam espaço na própria fragmentação administrativa do Estado Brasileiro.

Em suma, a instituição das regiões metropolitanas em 1973 ocorreu sob a ótica do regime autoritário, elegendo a cidade como problemática que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva (ROLNIK e SOMEKH, 2015). Contudo, com a crise fiscal dos anos 1980 e o início da mobilização em favor da redemocratização, foram estancados os investimentos federais nas grandes metrópoles e desmontados grande parte dos aparatos de organismos metropolitanos, relegando as entidades metropolitanas a um plano secundário (AZEVEDO e GUIA, 2015).

Nesse contexto, as crescentes demandas por autonomia municipal ganharam espaço na Constituição de 1988, na esteira da visão de que a descentralização em políticas públicas seria quase um sinônimo de gestão democrática, e complementados por uma resistência à questão metropolitana, vista como autoritária (AZEVEDO e GUIA, 2015). Assim, a Constituição deu enfoque à política urbana, trazendo o tema metropolitano em apenas um artigo, o qual repassou aos estados a competência de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

A cultura política municipalista desse período converteu a gestão municipal num ponto central da agenda democrática, trazendo ganhos de eficácia, transparência, acesso a serviços e equipamentos urbanos para a população. No entanto, Melo (1996) aponta que a disputa entre localidades por investimentos pode deslegitimar prioridades sociais em lugar de benefícios fiscais e isenções tributárias, o que inviabiliza o financiamento de políticas sociais, além de consagrar e potencializar vantagens comparativas locais, o que o autor apontou como neolocalismo, apoiando-se na reflexão teórica desenvolvida por Harvey sobre o localismo americano.

De maneira similar, Arretche (1996, p. 60) afirma que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos não necessariamente levam a uma maior democratização e eficiência, dado que o caráter democrático do processo decisório dependeria menos do âmbito em que se tomam as decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas. Para mais, a autora defende a necessidade de estratégias centralizadas para viabilizar a descentralização de políticas públicas, dada a baixa capacidade financeira e administrativa dos municípios (ARRETCHÉ, 1998, p. 255-256).

Voltando à gestão metropolitana, houve notável enfraquecimento e esvaziamento da institucionalidade das regiões metropolitanas com sua passagem para o nível estadual. Costa (2016) define o período como de metropolização institucional, em decorrência da diversidade de arranjos e soluções institucionais expressas nas legislações estaduais em face da ausência de orientações e normas federais. Além disso, o tema metropolitano foi tratado com desprezo no Estatuto da Cidade (BONDUKI, 2017, p. 126-127), o qual reforçou o sentido de valorização do município para lidar com a regulação do solo urbano-metropolitano, em especial quando se deu a retomada do crescimento econômico do país (COSTA, 2016).

Em meio a esse vácuo de normatizações mais gerais, em 2013 o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842/RJ¹⁰, paradigmática quanto ao tema metropolitano. A ação, impetrada em 1998 contra uma lei estadual fluminense que transferia o poder decisório sobre as funções públicas de interesse comum da região metropolitana (em especial do saneamento) para o Estado do Rio de Janeiro, definiu importantes parâmetros válidos para todas as regiões metropolitanas brasileiras, como: o caráter compulsório da participação municipal nas regiões metropolitanas criadas por lei complementar estadual; o interesse comum e a compulsoriedade da participação não ferem a autonomia municipal; e a gestão das funções públicas metropolitanas deve ser feita por colegiado, do qual participam o Estado e os municípios, não necessariamente de forma paritária, mas apta a prevenir a concentração do poder decisório em um só ente.

Após a decisão do STF e influenciada por ela, foi promulgada a Lei nº 13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, com diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. Apesar de trazer avanços, a exemplo da definição de áreas metropolitanas, a ser realizada a partir dos critérios do IBGE, e do planejamento integrado das funções públicas metropolitanas, superando a visão setorial, Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015) afirmam que o Estatuto deixou de regular as bases

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. nº 1.842/RJ. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 11/06/2023.

necessárias para a construção de efetiva capacidade de governabilidade das metrópoles.

Os autores (2015) apontam que a nova lei não procurou reverter o quadro oficial de regiões metropolitanas criadas, antes de 2015, sem correlação com seus territórios funcionais, bem como não trouxe grandes avanços na construção de legitimidade política das metrópoles, sem instrumentos de participação da sociedade deliberativos e de grande efetividade. Além disso, Klink e Stroher (2018) apontam para a falta de previsão de recursos no Estatuto para as regiões metropolitanas, restando soluções como parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas, em clara abertura para a iniciativa privada atuar na escala metropolitana.

Passados alguns anos da aprovação do Estatuto, a governança metropolitana pouco avançou em termos de integração dos serviços e governança democrática. De acordo com estudo do Projeto Governança Metropolitana do IPEA (LUI e COSTA, 2021), há um complexo mosaico de arranjos que abrangem os municípios metropolitanos, como comitês de bacias hidrográficas e consórcios municipais, os quais não costumam ter paridade com os limites da metrópole. Além disso, ainda há pouco espaço para participação da sociedade civil, num modo de operação em que a burocracia estatal domina a maior parte dos fóruns – comitês, conselhos, consórcios – deixando pouco espaço para outros atores (LUI e COSTA, 2021, p. 41).

Por fim, Fonseca (2019) aponta para um agravamento da governança empresarial das metrópoles, em que essa escala se consolida como arena privilegiada para o avanço do capital financeiro (KLINK e STROHER, 2018). Não somente por conta das concessões e PPPs, mas também pelo predomínio, na governança das metrópoles, das consultorias e assessorias que inserem instrumentos típicos do setor privado, como a gestão por resultados, solidificando o caráter híbrido da administração pública (FONSECA, 2019).

3.5 Governança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A institucionalização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) teve início em 1974, com a Lei Complementar Federal nº 20/1974, apesar da existência de iniciativas anteriores cuja escala de atuação era metropolitana (PANTOJA, 2021, p. 109-110). Foi previsto um Conselho Deliberativo, com ampla maioria para o poder executivo estadual, e um Conselho Consultivo, com prevalência municipal, mas sem

poderes decisórios, bem como uma entidade encarregada da execução dos serviços comuns, a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - FUNDREM, criada pelo Decreto-Lei Estadual nº 14/1975.

Para Santos *et al* (2013), ao menos até o ano de 2013, a FUNDREM representava a primeira e única iniciativa de gestão metropolitana para o planejamento e ação territorial orientada a partir de uma visão integrada da metrópole. A Fundação durante sua existência funcionou como uma agência executiva, elaborando projetos de interesse metropolitano, produzindo informação e conhecimento nessa escala (PANTOJA, 2021). Contudo, sua atuação variou bastante durante as administrações estaduais, desde uma linha tecnocrática, atuando na alocação de fundos concedidos pelo governo federal, passando por um período sem legitimidade frente a atuação clientelista do governo (GONDIM, 1991), até sua deslegitimação, esvaziamento técnico e extinção, em 1989 (PANTOJA, 2021; SANTOS *et al.*, 2013).

Após a extinção da FUNDREM, a RMRJ deixou a agenda política estadual e as funções públicas de interesse comum passaram a ser tratadas pontualmente e de forma fragmentada, gerando o desaparecimento do planejamento regional como linha norteadora da ação governamental (SANTOS *et al.*, 2013). Algumas iniciativas setoriais e/ou regionais existentes no período foram o Plano Diretor do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, o Plano de Estruturação Territorial do Leste Fluminense, o Plano Diretor de Transportes Urbanos e o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social.

Somente em 2011, em decorrência de compromisso assumido pelo governo do estado junto ao Banco Mundial (PANTOJA, 2021), e na esteira do impacto de grandes obras que estavam em execução à época, como o Arco Metropolitano, o Complexo Petroquímico e a preparação para a Copa de Mundo e as Olimpíadas, o governo estadual retoma institucionalmente o tema metropolitano ao criar o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas (LOUREIRO e FRANÇA E LEITE, 2018, p. 242). De acordo com Pantoja (2021), tal grupo, formado apenas por secretarias do governo, passou a ter um espaço de poder relevante no Estado em virtude do empréstimo contratado, porém se manteve como uma burocracia insulada¹¹.

¹¹ Nunes (2003, p. 34) define o insulamento burocrático como um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias, o que seria uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e

Na sequência, visando atender à então recente decisão sobre governança metropolitana do STF, consumada na ADI nº 1482/RJ, o Governo do Estado também criou, por meio do Decreto nº 44.905/2014, a Câmara Metropolitana de Integração Governamental, entidade colegiada composta pelos prefeitos dos municípios da RMRJ e presidida pelo Governador do Estado, com o objetivo de atuar conjuntamente na definição das políticas públicas da RMRJ. A Câmara Metropolitana e o Comitê buscaram manter interlocuções com agentes do campo “técnico” – empresas, concessionárias, governos municipais e estadual – sem abrir espaços para massificação do debate metropolitano, tendo como um dos principais produtos os estudos para estabelecer parceria público-privada para a área de saneamento (PANTOJA, 2021; LOUREIRO e FRANÇA E LEITE, 2018).

Mais recentemente, em decorrência do Estatuto da Metrópole, foi instaurada a atual estrutura de governança da RMRJ, por meio da Lei Complementar Estadual nº 184/2018. Foram previstos Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado e com participação dos Prefeitos Municipais da RM e membros da sociedade civil, bem como divisão de votos por pesos; Conselho Consultivo, com o objetivo de assegurar a participação da população; e a Agência Executiva – Instituto Rio Metrópole, com a função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo.

Em suma, desde que a agenda metropolitana voltou à tona, as principais ações de governança nessa escala vieram do executivo estadual. Apesar de as estruturas de governança preverem compartilhamento decisório com os municípios da RMRJ e mecanismos de participação da população, segundo Pantoja (2021, p. 176-177), o Governo do Estado até então operacionalizou a gestão metropolitana de maneira discricionária, em que decisões mais recentes que vêm sendo tratadas ao largo do Instituto Rio Metrópole ou Conselho Deliberativo.

Da mesma forma, ao analisar a concessão de saneamento do Rio de Janeiro, Corrêa *et al* (2022) apontam o protagonismo do governo estadual, não só pela captura da pauta de discussões sobre o arranjo metropolitano, mas também pelo enxugamento do processo deliberativo, de maneira a evitar grandes questionamentos por parte dos integrantes do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

especialização técnica, porém reduz o escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar seu papel.

Vale ressaltar que o Conselho Consultivo foi marcado por controversa intervenção do Governo do Estado. A nomeação dos membros da sociedade, realizada na Primeira Conferência Metropolitana de 2018¹², foi anulada pelo Governador Wilson Witzel, que nomeou em seu lugar representantes de entidades alinhadas ao seu perfil ideológico (CORRÊA *et al.*, 2022, p. 139).

Ainda, em relação à elaboração do PEDUI, a estratégia participativa adotada não logrou êxito em descentralizar a discussão, reduzindo-se à realização de eventos em alguns municípios metropolitanos e a instituição de Conselho Consultivo sem atribuições para propor alterações no plano, havendo dificuldade em compatibilizar a visão técnico-burocrática das equipes estatais e as demandas e expectativas dos moradores das periferias (PANTOJA, 2021, p. 151, 153 e 164).

Por fim, Corrêa *et al* (2022) identificam nesse período inicial da retomada da governança metropolitana na RMRJ a aposta em intervenções urbanas de forma fragmentada no espaço, as quais têm resultado positivo em si mesmas ao garantir os lucros dos agentes envolvidos, independentemente do seu sucesso como indutoras do desenvolvimento. Para os autores, a novidade estaria no fato da escala metropolitana ser a nova arena de atuação da governança neoliberal do urbano, nas quais as instâncias institucionais metropolitanas se colocariam muito mais como legitimadoras de processos de transformação territorial.

¹² Disponível em: <https://casafluminense.org.br/governador-exclui-representantes-da-sociedade-civil-do-conselho-consultivo-da-camara-metropolitana/>. Acesso em: 11/05/2024.

4 A CONCESSÃO DO SANEAMENTO FLUMINENSE E A GOVERNANÇA DOS SISTEMAS DE ÁGUA E ESGOTO

Nos capítulos anteriores, foi apresentado referencial teórico sobre o serviço de saneamento como política pública, a inflexão neoliberal representada pelo Novo Marco Legal e os pressupostos teóricos por trás da governança metropolitana, assim como seu desenvolvimento no Brasil e na metrópole fluminense. Apesar de recente, a estruturação de uma governança metropolitana na RMRJ e o compartilhamento das funções públicas de interesse comum está em muito relacionada ao compartilhamento da titularidade do serviço de saneamento, e pode ser impactada pela concessão recém implantada.

Portanto, esse capítulo visa realizar uma análise descritiva e organizacional da concessão dos serviços de água e esgoto do Estado do Rio de Janeiro, especialmente no que se refere à sua governança. O foco dessa etapa é entender a divisão de competências entre os entes e os fóruns criados para a governança da concessão e quais atores possuem o controle destes fóruns, assim como as suas interações com as estruturas de governança metropolitana preexistentes. Além disso, também pretende-se analisar as oportunidades, desafios políticos e limitações intrínsecas das estruturas criadas.

Para isso, serão utilizados majoritariamente os instrumentos de gestão associada formalizados entre o Estado e os municípios, e os anexos do edital de concessão. Para a compreensão das estruturas, também foram utilizadas as apresentações realizadas pelos estruturadores sobre a concessão, as transcrições dos debates realizados nas audiências públicas e um artigo científico elaborado por técnico que atuou na estruturação do projeto.

4.1 A concessão do saneamento

Em 2021 o Estado do Rio de Janeiro realizou a concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário de 43 municípios. O projeto foi um dos primeiros em linha com as diretrizes do novo marco e, até então, representa a maior concessão de saneamento do país. Os

operadores privados dispuseram R\$ 25 bilhões¹³ em outorgas para assumir a prestação do serviço por 35 anos, volume de recursos que muitas vezes é tratado como um parâmetro de sucesso da concessão.

A desestatização foi elaborada com uma saída para a crise fiscal do Estado, intensificada a partir de 2014, e esteve prevista no plano de recuperação fiscal como uma medida para garantir a solvência dos débitos estaduais (ESTEVAM, 2023). Além disso, o foco da modelagem em arrecadar recursos a partir da outorga também contribuiu para a entrada dos municípios, beneficiários de parte desses recursos, e omitiu outros meios de julgar a licitação que poderiam resultar em menores tarifas para a população.

A elaboração do projeto ficou a cargo do BNDES, o qual contratou um consórcio formado pelas empresas Banco Fator, Concremat Engenharia e Tecnologia e Vernalha Guimarães e Pereira Advogados para amplo auxílio na estruturação da modelagem, desde a elaboração dos documentos técnicos que embasaram as metas contratuais, como os planos municipais e metropolitano de saneamento, até auxílio na apresentação dos projetos nas audiências públicas.

A modelagem escolhida optou por manter a Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE) na produção de água da capital e da maior parte das cidades metropolitanas¹⁴, a qual passou a atuar como uma fornecedora de produtos para as concessionárias, responsáveis pela distribuição da água na metrópole. Assim, para essas cidades, o sistema foi dividido em upstream (a montante), com a captação, tratamento e adução de água a cargo da CEDAE, e downstream (a jusante), com reservação e distribuição de água, bem como toda a coleta e tratamento de esgoto sendo repassado às concessionárias privadas (BNDES, 2021). Nas demais cidades todo o sistema de água e esgoto foi repassado às novas prestadoras.

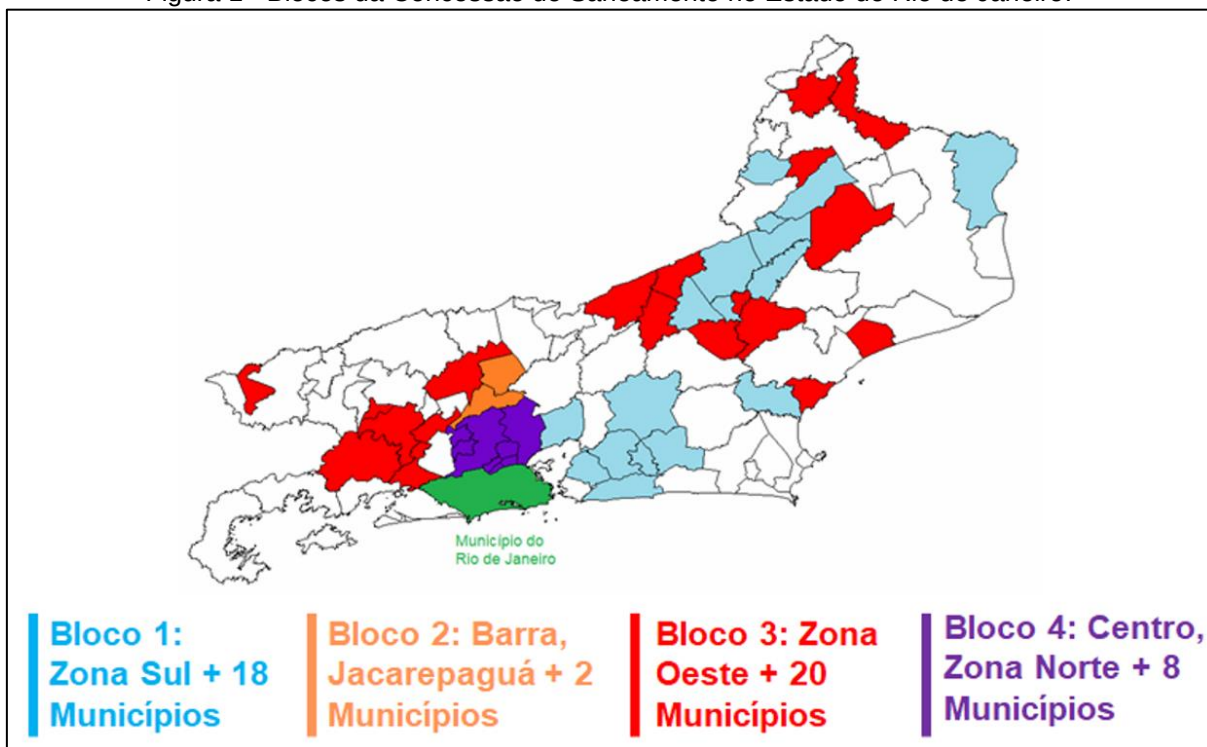
Além disso, os municípios foram divididos em quatro blocos a partir de critérios econômico-financeiros, com vistas a tornar os lotes atrativos à iniciativa privada. Para isso, a cidade do Rio de Janeiro também foi dividida em quatro, em que cada pedaço

¹³ Foram arrecadados R\$ 22,7 bilhões nas outorgas dos blocos 1, 2 e 4, da primeira rodada da concessão, e mais R\$ 2,2 bilhões na outorga do bloco 3, totalizando aproximadamente R\$ 24,9 bilhões.

¹⁴ A atuação da CEDAE após a concessão refere-se apenas aos municípios atendidos pelos Sistemas Guandu e Imunana-Laranjal: Rio de Janeiro, São Gonçalo, Maricá, Duque de Caxias, Nilópolis, Mesquita, Queimados, Itaguaí, Japeri, Seropédica, Paracambi, Nova Iguaçu, Belford Roxo, São João de Meriti. Nos demais municípios a operação será integralmente realizada pelo operador privado.

foi integrado a um dos blocos, de forma que a vantagem econômica das áreas cariocas – pela densidade demográfica e infraestrutura instalada – compensaria a prestação dos serviços nos demais municípios cujas atividades teriam pouca atratividade econômica (ESTEVAM, 2023). O resultado da regionalização pode ser visto no mapa abaixo:

Figura 1 - Blocos da Concessão do Saneamento no Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: elaboração própria.

Por fim, quanto à gestão associada e titularidade dos serviços, houve duas situações distintas. Os municípios situados fora da Região Metropolitana do Rio de Janeiro puderam optar por ingressar na concessão e, os que assim decidiram, assinaram instrumentos de gestão associada com o Estado, o convênio de cooperação (2020a) e o contrato de gerenciamento (2020b). Esses instrumentos repassam ao Estado, com exclusividade, as funções de organização e gerenciamento da prestação regionalizada dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário, bem como atribuem à Agência Reguladora Estadual, a Agerensa, as funções de fiscalização, controle e regulação, inclusive tarifária, dos serviços.

Por outro lado, os municípios situados na RMRJ, escala de maior atratividade e crucial para a estruturação econômica da modelagem, tiveram o seu ingresso na concessão decidido em conjunto com o Estado, por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (2020a), a partir do entendimento de que a titularidade desse

serviço nessa circunscrição é compartilhada entre os municípios e o Estado nos fóruns de governança interfederativa. Dessa forma, a Resolução do Conselho Deliberativo da RMRJ nº 08 de 28 de dezembro de 2020 autorizou a delegação das funções de organização e gerenciamento da licitação e da prestação regionalizada dos serviços ao Estado do Rio de Janeiro, bem como a regulação e fiscalização dos serviços à Agenera. Exceções foram feitas apenas aos municípios que já possuíam contratos com empresas privadas, ou aos municípios que possuem autarquias municipais, esses de forma provisória, a serem integrados à concessão posteriormente.

Assim sendo, o Estado ficou situado de forma central no planejamento e na organização do processo de concessão, bem como no gerenciamento, fiscalização e regulação da execução contratual. Segundo explicação dos técnicos do BNDES na Audiência Pública do Bloco 03 da concessão (2021, p. 58), a centralização do Estado na figura de gestor do processo foi feita para que os concessionários não tenham que se relacionar com todos os municípios, o que, segundo eles, geraria uma dificuldade muito maior para se fazer a governança do processo. Ou seja, os instrumentos de gestão associada situam o Estado como um grande intermediador contratual, segundo os estruturadores do projeto, com vistas a simplificar e facilitar a atuação das concessionárias.

Em complementariedade, foram previstos fóruns de governança para permitir a representação dos municípios e da sociedade na gestão do contrato, porém de forma consultiva, bem como instrumentos para regular a relação das concessionárias com o Estado, a CEDAE e a Agência Reguladora.

A modelagem dessa governança do saneamento, assim como todos os outros aspectos contratuais, foi realizada por consultorias privadas em conjunto com o BNDES e o Governo do Estado, em ambiente permeado pelos princípios neoliberais que guiaram a concessão, como o foco na segurança jurídica das concessionárias e na maximização dos resultados financeiros do projeto. Dessa forma, a análise do desenho institucional da governança, entendida como uma das etapas da metagovernança (JESSOP, 2011), auxilia na compreensão das oportunidades e ameaças da nova governança, bem como de suas limitações intrínsecas.

4.2 A Governança dos Sistemas de Água e Esgoto

De início, cabe relembrar a complexidade e pluralidade dos atores envolvidos na prestação dos serviços de saneamento básico. Os municípios são definidos pela Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (2007) como os titulares do serviço, seja de forma única, no caso de interesse local, seja em conjunto com o Estado, no caso de regiões metropolitanas em que haja efetivo compartilhamento de instalações operacionais. Para além, também é preciso prever mecanismos de controle social, como órgãos coletivos de caráter consultivo com participação dos usuários nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, requisitos de validade no caso da prestação do serviço mediante contratos de concessão.

Ainda assim, o projeto optou por centralizar a posição de poder concedente no Governo do Estado, conforme explicitado no tópico anterior. Apesar de cercear o papel dos municípios, essa ação se encontra em linha com projetos elaborados após o Novo Marco Legal, sendo prática comum nos diversos modelos de regionalização¹⁵, como a criação de microrregião ou blocos para concessão. Além disso, também transparece uma certa continuidade no papel dos governos estaduais, antes centralizadores do planejamento e execução por meio das CESBs (BRITTO, 2012), agora organizadores, gerenciadores e reguladores da prestação privada.

Isso posto, os instrumentos de gestão associada e os anexos do contrato previram mecanismos de governança, de forma a regular as relações do Estado com as concessionárias privadas e permitir a participação dos municípios e da sociedade nas decisões atinentes ao saneamento. A disposição da governança contratual pode ser vista na figura abaixo, e será mais bem detalhada nos próximos tópicos:

¹⁵ A manutenção de uma centralização das decisões sobre saneamento nos Governos Estaduais pode ser vista, por exemplo, na concessão do saneamento em Alagoas e nas microrregiões paranaenses de água e esgoto. Apesar de distintos na escolha da prestação do serviço (público/privado), permanecem com o Governo Estadual na posição de tomador de decisões.

Figura 2 - Órgãos e Fóruns da Governança Contratual.



Fonte: elaboração própria.

4.3 Conselho do Sistema de Fornecimento de Água

O Sistema Fornecimento de Água (SFA) é restrito à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em especial devido à divisão entre produção e distribuição de água nesta escala. As suas regras encontram-se previstas majoritariamente no Anexo X – Regramento do Sistema de Fornecimento de Água (2020c) - do contrato de concessão, com responsabilidades e atribuições entre os integrantes.

A instância deliberativa do SFA, o Conselho do Sistema de Fornecimento de Água (CSFA), é composto por quatro representantes das concessionárias, um de cada bloco, e quatro representantes estatais, indicados pelo Governo do Estado, CEDAE, Agenesra e Instituto Rio Metr pole. Numa análise perfunctória, percebe-se que todos os membros estatais se encontram ligados direta ou indiretamente ao Governo do Estado. A CEDAE, por exemplo, é majoritariamente controlada pelo Governo do Estado, enquanto a Agenesra e o Instituto Rio Metr pole fazem parte da estrutura organizacional do Estado e têm seus diretores nomeados pelo Governador, sob aprovação, respectivamente, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

Figura 3 - Representantes no Conselho do Sistema de Fornecimento de Água.



Fonte: Elaboração própria.

Entre as atribuições do Conselho estão propiciar a interlocução e interação entre as partes integrantes do SFA, promover ações e medidas convenientes ou necessárias à melhoria do sistema, bem como produzir deliberações sobre o tema. Em outras palavras, o Conselho debate e delibera sobre controvérsias relacionadas à produção de água, sua distribuição entre os blocos e regiões da metrópole, as formas de controle e medição, entre outros itens relacionados à governança da água.

São debates sensíveis devido à divisão do sistema entre cinco empresas, na qual apenas uma, estatal, centraliza toda a captação, produção e adução de água tratada, e outras quatro distribuem esse “produto” pela cidade por meio de redes que não foram construídas prevendo tal divisão. Soma-se, ainda, as desigualdades no abastecimento, marcas de um sistema que foi desenvolvido para atender às áreas centrais da metrópole, resultando em oferta precária dos serviços nos municípios periféricos e intermitências no fornecimento (QUINTSLR, 2018, p. 124; CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA, 2023a, p. 2).

Outro ponto de destaque do SFA se refere ao papel do Instituto Rio Metr pole. Segundo o Regulamento do Sistema de Fornecimento de água (2020c), o IRM será o responsável pela gestão do SFA, compreendendo a gestão do Sistema de Macro Adu o de  gua Tratada (SMA), o qual se refere às adutoras dos sistemas produtores de água da região metropolitana. Tal gestão se dará, principalmente, por meio do Centro de Controle Operacional (CCO), unidade responsável pelo gerenciamento do sistema de macro adu o, com o objetivo de aferir dados de consumo e vazão para regular a cobrança da CEDAE e o pagamento das concessionárias, assim como monitorar a qualidade e quantidade de água fornecida em tempo real com o objetivo de gerar informações essenciais para a tomada de decisões.

Para exercer tais funções, de acordo com o Regulamento do Sistema de Fornecimento de água (2020c), o IRM se responsabilizará pela gestão de um CCO provisório e pela implantação de um CCO definitivo em até três anos da assinatura do contrato, assim como da sua gestão ao longo do prazo da concessão. Esse centro de controle será composto por até vinte profissionais das concessionárias e dois do Estado, esses nas funções de gerente e coordenador geral. Tanto os profissionais estatais e privados que atuam no CCO, quanto a implantação do CCO definitivo serão bancadas pelas concessionárias.

Logo, o Regulamento (2020c) traz uma gestão mista para a adu o da água tratada, em que o poder público nomeia os principais responsáveis e define como será construído o CCO definitivo, mas as concessionárias bancam todo o processo. Também são dignas de nota as atribuições dadas ao Instituto Rio Metr pole. A princípio órgão executivo da RMRJ, com função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da RMRJ e dar suporte ao exercício de suas atribuições (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018), o IRM passará a atuar como agente executivo do SMA, responsável por sua gestão e pela construção do novo CCO, em meio a interesses dos entes, da CEDAE e das concessionárias.

Por fim, cada membro, estatal ou privado, tem direito a um voto e as decisões serão tomadas por maioria simples. Dada a possibilidade de empate nas deliberações em razão do número par de membros e da igualdade entre agentes públicos e privados, o Regulamento do SFA (2020c) e o convênio de cooperação (2020a) definem a Agência Reguladora como a instância administrativa definitiva de resolução de conflitos entre as concessionárias, a CEDAE e o IRM. Dessa forma, reforça o peso da Agenera como um dos órgãos centrais da estrutura de governança, sendo a

submissão da controvérsia ao seu Conselho Diretor o caminho natural dos temas em que não há consenso no Conselho. Além disso, também pode ser adotada a arbitragem como mecanismo de solução de conflitos envolvendo as relações do SFA, inclusive em relação à decisão da Agência Reguladora da qual restarem divergências.

Em suma, o CSFA é focado em mediar as relações entre os atores do sistema de abastecimento de água na RMRJ, com priorização na solução amigável de conflitos e possibilidade do uso de arbitragem. Foi criado colegiado com poderes deliberativos, o qual é paritário entre atores públicos e privados, mas sem participação dos municípios ou da sociedade civil. Além disso, o IRM foi definido como responsável pela gestão do SFA e a Agência Reguladora como uma espécie de segunda instância administrativa de resolução de conflitos.

4.4 Conselho de Titulares

Os Conselhos de Titulares são órgãos colegiados consultivos com a finalidade de coordenar e integrar as relações entre os titulares da prestação regionalizada dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos blocos da concessão, visando assegurar sua participação em decisões atinentes à execução do contrato (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020a).

Suas disciplinas se dão por meio do Anexo IX do Contrato de Concessão – Conselho de Titulares (2020d) e eles serão compostos pelos titulares do serviço de saneamento de cada bloco, bem como por um representante da RMRJ, e presididos pela Agência Reguladora, a qual não terá direito a voto. Cada Conselho terá quantidade distinta de atores, desde três municípios para o Conselho do Bloco 02, até vinte e um municípios para o Conselho do Bloco 03, o que altera o peso dos votos e dá a determinados municípios diferentes possibilidade de interferir nas decisões.

Suas funções, segundo o Anexo IX (2020d), são majoritariamente consultivas, como participar de decisões a serem tomadas pela Agência Reguladora, acompanhar as revisões dos planos municipais e metropolitanos para que se mantenham compatíveis e manifestar-se previamente sobre a ampliação da área da concessão a partir do ingresso de novos municípios. No entanto, o referido anexo prevê também manifestações com poder de veto, especificamente em relação à extinção antecipada da concessão e à prorrogação dos contratos de concessão, caso ultrapassem 40 (quarenta) anos no total.

Por fim, caberá à Agência Reguladora convocar os membros dos Conselhos sempre que necessário para o exercício de suas atribuições, além de encaminhar os requerimentos e documentos pertinentes para exame prévio dos titulares, o que se aparenta como uma limitação à atuação municipal nestes Conselhos. Cabe ressaltar que, segundo o Anexo IX (2020d), é vedado aos Conselhos adotar medidas ou emanar decisões que contrariem o disposto no contrato de concessão, ou que extrapolem a finalidade para a qual foram criados.

4.5 Comitês de Monitoramento

Os Comitês de Monitoramento possuem a finalidade de exercer o controle social através da participação na formulação da política, planejamento, regulação, fiscalização e avaliação dos serviços de saneamento. Suas regras gerais previstas no Anexo XII do contrato de concessão (2020e) e nos Decretos Estaduais nº 48.186, 48.187, 48.188, 48.189, de 2022. Tais fóruns serão compostos por representantes de diversas partes da sociedade, como entidades relacionadas ao setor, organizações da sociedade civil, de defesa do consumidor, grupos de pesquisa acadêmicos e usuários dos serviços. Ainda, participarão também representantes do Estado e dos titulares dos serviços, entendidos aqui como os municípios de cada bloco (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020e).

Suas atribuições, segundo o Anexo XII (2020e), são voltadas ao acompanhamento, participação e fiscalização dos serviços, como receber e analisar as críticas, sugestões e reclamações dos usuários, tomar medidas necessárias à proposição de correção de falhas, erros ou insuficiências, além de propor melhorias na prestação dos serviços. Dessa forma, os estruturadores da governança contratual desenharam os Comitês e participação social sobre um paradigma neoliberal (LOBINA, 2016, p. 61), no qual a sociedade é engajada como cliente de um serviço e responsável por sua avaliação, porém sem participações nas decisões finais ou tomada de decisões em conjunto.

Dentro desse paradigma, os instrumentos de gestão associada e os documentos da concessão diferem quanto à amplitude da sua atuação. Por exemplo, os convênios de cooperação (2020a) firmados com os municípios indicam que a função dos comitês é de fiscalizar a execução dos serviços, inclusive podendo fazer recomendações à Agência Reguladora. Por outro lado, o contrato de concessão

(2020f) explicita que as deliberações dos Comitês não terão efeitos vinculativos à concessão e ao contrato, sendo sua principal finalidade promover a transparência da gestão, o que denota uma visão mais restritiva da sua atuação.

Ao final, não foi previsto qualquer tipo de financiamento ou infraestrutura para o funcionamento dos Comitês, sendo a participação dos membros considerada serviço relevante sem remuneração (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020e). Em comparação, os demais fóruns ora contam com presença de servidores públicos e empregados privados no exercício de sua função, como o CSFA e os Conselhos de Titulares, ora preveem remuneração a ser bancada pelas concessionárias para a atuação de civis não vinculados diretamente à concessão, como nos Comitês Técnicos.

Além disso, a Agerensa, os municípios e o IRM recebem mensalmente parte da arrecadação da concessão, a qual é utilizada, no caso da Agência, para contratar uma empresa que a auxilia na fiscalização dos contratos, o Verificador Independente. Tal aspecto será mais bem tratado nos próximos tópicos, mas revela uma grande fragilidade e certo desdém em relação ao controle social, relegado a um papel periférico na governança.

4.6 Estado, Agência Reguladora e Comitê Técnico

Como exposto anteriormente, o Estado centralizou as funções de organização e gerenciamento, típicas de Poder Concedente, a partir dos convênios de cooperação (2020a) e dos contratos de gerenciamento (2020b) celebrados com os municípios e com a RMRJ. Assim, ficou responsável pelos estudos de estruturação do projeto de concessão, terceirizados junto ao BNDES e suas consultorias, pela constituição dos blocos regionais e pelo acompanhamento e gestão dos contratos (2020a).

Dois exemplos citados no convênio de cooperação (2020a) dão a amplitude das funções que couberam ao Estado. Primeiramente, coube a ele a elaboração de insumos técnicos dos Planos Municipais e Metropolitano de Água e Esgoto. Na prática, todos os planos municipais foram elaborados pelas consultorias que apoiaram o BNDES, sendo apenas chancelados pelos poderes públicos municipais. Em segundo lugar, o Estado ficou encarregado tanto de definir a priorização dos investimentos, por meio dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, quanto de monitorar a priorização da expansão dos serviços de saneamento. Em

outras palavras, ficou encarregado de definir quais municípios e bairros receberão primeiro os serviços, e até os que não receberão.

A Agência Reguladora ficou responsável pelas funções de fiscalização, controle e regulação. São exemplos de suas atribuições estabelecer supletivamente normas técnicas sobre a prestação adequada dos serviços, garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas, monitorar sua qualidade e aplicar penalidades às concessionárias no caso de descumprimento das previsões contratuais (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020a). Além disso, ela também é responsável por homologar os reajustes, conduzir e decidir sobre as revisões contratuais, e dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre as partes (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020a e 2020f).

Como forma de apoiar a Agência Reguladora na fiscalização do contrato, foram previstas as contratações de Verificador e Certificador Independente, pessoas jurídicas privadas a serem contratadas e bancadas pela Agência. O Verificador Independente, segundo o Anexo V do contrato (2020g), deverá auxiliar a aferição do desempenho e da qualidade dos serviços, em especial quanto aos indicadores e metas estabelecidos. Por outro lado, o Certificador Independente, segundo o Anexo V (2020g), deverá apoiar a fiscalização dos investimentos realizados pelas concessionárias em áreas irregulares não urbanizadas e coletores de tempo seco, ambos sujeitos à dinâmica própria no contrato de concessão.

Ainda, o Contrato de Concessão (2020f) previu a criação de Comitês Técnicos compostos por profissionais com notória qualificação para dirimir dúvidas e divergências entre as partes acerca de aspectos legais, contratuais, técnicos e econômico-financeiros. Custeados pelas concessionárias, os Comitês serão formados por três membros, sendo um nomeado pelo Estado, um pela Concessionária e um pelas duas partes em conjunto. Esses Comitês atuarão por solicitação das partes e seus pareceres terão caráter meramente opinativo, mas seu conteúdo deverá ser considerado pelo Estado e pela Agência Reguladora em suas decisões.

Esses Comitês Técnicos foram previstas para atuar como instância de apoio à análise de questões referentes aos contratos de concessão. A minuta do contrato de concessão (2020f) cita, exemplificativamente, alguns casos que podem ser submetidos à análise dos comitês: recomposição da equação econômico-financeira, interpretação da matriz de riscos, cumprimento das metas pela concessionária e alterações unilaterais do contrato. Ainda assim, a existência do Comitê Técnico e as

decisões da Agência Reguladora não impedem que as divergências sejam submetidas ao processo de Arbitragem ou ao Poder Judiciário, conforme o caso.

4.7 Desafios políticos a partir da estrutura de governança dos serviços de água e esgoto

Primeiramente, a criação da governança contratual, espaço alternativo dedicado exclusivamente a certo serviço público e com a participação de atores privados, alinha-se ao espectro do novo regionalismo (SAVITCH e VOGEL, 2000), ao mesmo tempo em que representa um reescalonamento focado na atração de capitais privados para o setor, nos moldes do previsto no novo marco legal (VANZELLA e BORGES, 2020).

Os instrumentos de gestão associada (convênio de cooperação e contrato de gerenciamento), juntamente com os instrumentos contratuais (minuta do contrato e seus anexos), concentraram no Governo do Estado do Rio de Janeiro e em sua Agência Reguladora grande parte das decisões relacionadas ao serviço. Essa monopolização das decisões pelo Governo do Estado não representa uma ruptura em relação ao cenário fático, pois as CESBs já eram marcadas pela opacidade, centralismo e autoritarismo na definição, elaboração e implementação dos serviços de saneamento desde o PLANASA, sem diálogos com os municípios (BRITTO, 2012, p. 10).

A modelagem da governança reflete não somente um determinado desenho institucional idealizado, mas também os princípios e culturas neoliberais (JESSOP, 2011), neste caso do Governo do Estado, do BNDES e das consultorias privadas que projetaram a concessão. De modo geral, há uma priorização da segurança jurídica das concessionárias, da rentabilização dos investimentos e da eficiência na sua relação com os diversos interessados, como os municípios e a população. Logo, a participação da sociedade e dos municípios foi afunilada em fóruns consultivos, com grande interferência estadual. Por outro lado, foi criado fórum deliberativo apenas com a participação das concessionárias e de entidades vinculadas ao Governo do Estado, responsável por deliberar sobre o uso do bem mais valioso da concessão na sua região economicamente mais próspera, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Ademais, essa centralização pode fazer com que os serviços, ao longo dos anos, reflitam os interesses e visões conjunturais dos Governos Estaduais. Um

exemplo ilustrativo é a crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro, iniciada em 2014, a qual influenciou não apenas a própria desestatização, tida como solução para honrar seus compromissos financeiros, mas também pode ter influenciado diversas cláusulas da modelagem, visando maximizar a arrecadação na outorga dos lotes.

Escolhas como retirar as áreas mais sensíveis das metas de universalização (áreas irregulares não urbanizadas), superestimar as infraestruturas municipais existentes ou subestimar a população que necessita de tarifa social resultaram em uma maior arrecadação de outorga, ao mesmo tempo em que geraram consequências consideráveis sobre a população fluminense. Assim, refletem não só a lógica neoliberal, a qual faz com que o Estado seja enquadrado e avaliado pelas métricas do setor privado (FONSECA, 2019), nesse caso a arrecadação com a outorga, mas também a pauta àquele momento do governo estadual.

Em relação ao CSFA, o espaço dado às empresas privadas na tomada de decisões quanto ao abastecimento de água na RMRJ significa que, além de ser marcado por disparidades do abastecimento entre as zonas centrais da metrópole e as periferias (QUINTSLR, 2018, p. 124), o sistema agora também está sujeito aos interesses comerciais de três empresas que competem pelo fornecimento desse “produto” em seus territórios e municípios, guiadas por suas visões empresariais.

Com efeito, decisões como a elaboração do Plano Verão, que define de antemão quais áreas da metrópole sofrerão racionamento durante o período de maior demanda, passam a ser tomadas a partir da ótica das concessionárias, visando a maximização dos seus resultados. Logo, disparidades entre as áreas com maior e menor poder aquisitivo podem persistir, ao menos enquanto a captação, tratamento e adução não se tornarem superavitárias o suficiente para atender a todos os interessados.

Ademais, a participação privada se faz presente também na forma de auxílio à atuação do IRM e da Agência Reguladora. Para esta, foi prevista a contratação de Verificador e Certificador Independente, responsáveis por realizar grande parte do instrumental necessário à fiscalização das empresas privadas. Do mesmo modo, ao IRM foi prevista a gestão do SFA e do CCO, bem como implantação de um CCO definitivo, porém por meio do auxílio das concessionárias. Dessa forma, além das concessões em si, a governança empresarial permeia também as funções que seriam restritas ao poder público, como a fiscalização contratual, por meio de consultorias e assessorias (FONSECA, 2019). Além disso, a amplitude das funções relegadas às

empresas sob a forma de consultorias transparece a dependência técnica do poder público em relação ao setor privado, inclusive no próprio desenho da prestação dos serviços e na fiscalização desses.

No que concerne ao IRM, é importante ressaltar a mudança no seu papel no âmbito da Governança Metropolitana. Agora responsável pela gestão do SFA e do CCO, com assento no Conselho que debate o fornecimento de água, o IRM foi concebido para ser órgão executivo da RMRJ, incumbido de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo e dar suporte ao exercício de suas atribuições. Caso suas ações no âmbito do SFA não sejam precedidas por debates com a participação dos municípios nos Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMRJ o órgão pode se tornar apenas mais um ator representante do Governo Estadual na nova governança do saneamento, sem espaço para com que os municípios metropolitanos possam influenciar, ainda que minimamente, as decisões quanto ao fornecimento de água.

De modo geral, aos municípios titulares e à população, usuária ou carente da implantação desses serviços, restou a participação em fóruns consultivos, quais sejam, os Conselhos de Titulares e os Comitês Técnicos, cujas decisões se circunscrevem às cláusulas do contrato de concessão.

No que tange à governança da Região Metropolitana, depreende-se do Convênio de Cooperação firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a RMRJ (2020a) que grande parte das competências relacionadas ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário foram delegadas ao Governo do Estado, o qual optou por criar as estruturas de governança esboçadas ao longo deste capítulo. Dessa forma, não haveria, necessariamente, uma concorrência entre as competências relativas ao saneamento do Conselho Deliberativo da RMRJ e da nova governança do saneamento, mas sim uma delegação e, conseqüentemente, reorganização do modo como as decisões são tomadas.

Para os municípios metropolitanos, essa reorganização implicou em uma redução de suas competências, agora restritas aos Conselhos de Titulares e Comitês de Monitoramento, com funções meramente consultivas. Além disso, os Conselhos de Titulares possuem quantidades de municípios completamente distintas, variando entre três municípios para o Bloco 02 e vinte e um municípios para o Bloco 03, o que pode representar uma oportunidade para determinados municípios ampliarem seu poder de decisão, em que pese consultivo, mas também uma ameaça para outros

tantos que foram diluídos em fóruns com inúmeros entes municipais. Ainda, os Conselhos de Titulares dependem da convocação da Agência Reguladora, denotando um grande controle da sua atuação por parte do Governo do Estado, o que também representa ameaça aos municípios que desejam participar da governança do saneamento.

Para a população em geral, a possibilidade de participação em temas relacionados ao saneamento metropolitano pode migrar do Conselho Consultivo da RMRJ para os Comitês de Monitoramento da concessão. Inicialmente, essa mudança pode possibilitar a ampliação da participação de segmentos da sociedade civil, considerando a pouca representatividade proporcionada pela Lei Complementar Estadual nº 184/2018 no Conselho Consultivo¹⁶ e as dificuldades de atuação desse Conselho, o qual sofreu controversa reconfiguração e ficou impedido de deliberar sobre a concessão antes que fosse homologada a sua aprovação no Conselho Deliberativo (CORRÊA *et al.*, 2022, p. 139 - 140).

Assim, os Comitês de Monitoramento apresentam escopo mais específico, voltado apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em cada lote da concessão, e uma participação mais representativa de segmentos da sociedade em sua composição, com espaço para usuários do serviço, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor, coletivos atrelados à temática do saneamento, grupos de pesquisa acadêmicos e Conselho de Recursos Hídricos (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020e).

Contudo, os Comitês podem enfrentar dificuldades diante da falta de financiamento e infraestrutura para a sua atuação, que é voluntária e considerada serviço relevante, sem remuneração. Somam-se a isso os temas intrinsecamente técnicos e a indisposição dos gestores em abrir os espaços para a participação, bem como compartilhar as informações referentes à concessão. Historicamente, esses debates permanecem como campo técnico dos especialistas, nos quais a participação de “leigos” é desqualificada (BRITTO, 2012, p. 15) caracterizando um grande passivo de participação do setor, marcado por políticas tecnicistas e insuladas (HELLER, DE AGUIAR e REZENDE, 2016, p. 19).

¹⁶ Segundo o § 1º, art. 18 da Lei Complementar Estadual 184/2018, dos 47 membros do Conselho Consultivo, apenas 18 seriam representantes da sociedade sem vinculação a algum poder/órgão público ou setor empresarial.

Dessa forma, a governança do saneamento sob o regime de concessões pode ser sintetizada como uma acentuada centralização de competências no governo estadual, a par da diminuição da possibilidade de atuação dos municípios e da abertura de espaço para a participação das concessionárias em instâncias decisórias, não se restringindo à mera prestação do serviço. No que concerne à participação social, foram criados comitês específicos, com escopo delimitado, os quais podem permanecer reféns de algumas das contradições que marcam o setor. Assim, a partir desta explanação, os próximos capítulos visam explorar algumas hipóteses sobre a atuação dos novos fóruns e sua interação com a governança metropolitana.

5 A RELAÇÃO ENTRE A GOVERNANÇA METROPOLITANA PREEXISTENTE E A NOVA GOVERNANÇA DO SANEAMENTO

O presente capítulo tem como objetivo realizar uma análise comparativa entre a governança metropolitana preexistente e a nova governança do saneamento. Como explicitado no capítulo anterior, grande parte das competências relacionadas ao saneamento foram delegadas pela RMRJ ao Estado do Rio de Janeiro por meio do Convênio de Cooperação (2020a), o qual, em conjunto com a minuta contratual (2020f), instituiu novos colegiados. Diante disso, parte-se da hipótese de a nova governança concentrará os debates metropolitanos sobre o saneamento, de forma a ampliar a participação privada e restringir o papel dos municípios.

5.1 Metodologia

Para realizar esta análise comparativa, foram consultadas todas as atas de reuniões das instâncias colegiadas dos dois sistemas de governança, os Conselhos Deliberativo e Consulto da RMRJ, e o Conselho do Sistema de Fornecimento de Água, os Conselhos de Titulares, os Comitês de Monitoramento e os Comitês Técnicos da nova concessão de saneamento. O recorte temporal abrangeu as atas disponíveis nos sites do IRM e da Agenesra, desde a criação dos colegiados até o fim do ano de 2023¹⁷.

¹⁷ Quando da coleta dos dados, em abril de 2024, ainda não se encontravam publicadas atas de reuniões ocorridas em 2024.

A análise de conteúdo foi estruturada a partir da metodologia de Laurence Bardin (2011), com o objetivo de comparar os debates relacionados ao saneamento realizados nos Conselhos e Comitês das duas estruturas de governança, metropolitana e contratual, quanto à frequência das reuniões, atores envolvidos e amplitude dos temas debatidos. A partir desses três eixos de análise foram desenvolvidas codificações e regras de enumeração, de modo a formar indicadores sobre a mobilização destas instâncias.

Primeiramente (i), foi analisada a frequência de mobilização dos fóruns em debates sobre saneamento. A unidade de registro foi definida como a ata de reunião em que se debateu algum tema de saneamento, restrito aos sistemas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário¹⁸. Reuniões com debates sobre outras temáticas ou apenas a auto-organização, como a elaboração de regimentos internos e a nomeação de representantes, foram desconsideradas. As reuniões com debates sobre saneamento foram enumeradas e separadas por tipo de fórum (deliberativo ou consultivo).

Em seguida (ii), foram analisados os temas de saneamento debatidos nas reuniões. A unidade de registro foi delimitada como o tema debatido e a unidade de contexto, o item da pauta debatido. A categorização dos temas, realizada de forma indutiva a partir da leitura das atas, baseou-se em tópicos expostos nos estudos referenciais, nos instrumentos de gestão associada, nos contratos e seus anexos, e na experiência do autor. Foram feitos ajustes quando os debates se referiram a temas diferentes dos declarados nas pautas. Ainda, os temas foram enumerados em relação à frequência de vezes que foram abordados, em que cada tema contou apenas uma vez por reunião, mesmo que debatido em diversos tópicos da mesma ata.

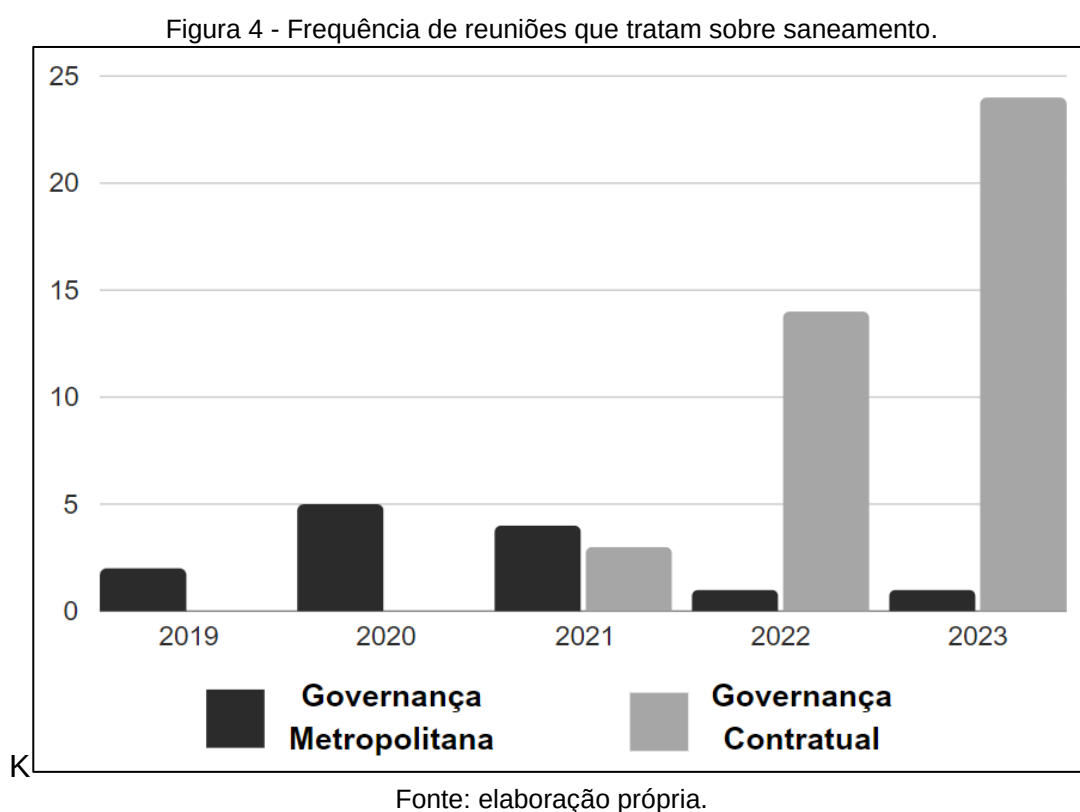
Por fim (iii), analisou-se a quantidade e a natureza dos atores presentes nos debates sobre saneamento nas reuniões. A unidade de registro foi definida como os atores cuja presença foi registrada em ata, não nominalmente, mas sim pelo órgão ou entidade que representavam. Registraram-se apenas os atores com direito a voto, com base na regra de criação do fórum, pois a presença de atores sem direito a voto nem sempre consta dos registros. A unidade de contexto foi delimitada como toda a

¹⁸ Segundo o inciso I do art. 3^a da Lei 11.445/2007, o saneamento básico engloba, além do abastecimento de água e esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas. Porém, como a concessão do saneamento no Rio de Janeiro engloba apenas o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, os demais temas não foram alvo do estudo comparativo.

ata da reunião, e a enumeração se deu marcando apenas uma vez cada entidade representada em uma reunião, mesmo que houvesse mais de um representante.

5.2 Frequência das reuniões

A análise da frequência de reuniões nos fóruns de governança metropolitana e contratual, com foco em debates sobre temas de saneamento, demonstrou que, após a realização da concessão em 2021 e a criação das estruturas de governança contratual, essas passaram a apresentar um maior número de reuniões sobre o tema em relação à governança metropolitana.



O arrefecimento das reuniões e debates sobre saneamento nos fóruns de governança metropolitana após 2021 relaciona-se com a própria concessão do saneamento. Em um primeiro momento, por conta da delegação de competências metropolitanas sobre saneamento ao governo do Estado e da criação das instâncias de governança contratual, apresentadas no capítulo anterior (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020a). Além disso, também se relaciona à exaustão da pauta do governo

estadual, focado na realização da concessão e no uso do saneamento como saída para a crise fiscal.

Uma terceira interpretação, não explorada com profundidade neste trabalho, sugere que a criação da governança metropolitana pode ter sido realizada com o objetivo de viabilizar a privatização do saneamento. Essa perspectiva encontra respaldo no fato de que o controle sobre esse serviço na RMRJ foi uma das motivações da ADI 1842/RJ junto ao STF, que definiu as diretrizes da governança metropolitana. Logo, a investigação dessa hipótese pode ser objeto de pesquisas futuras.

Ainda em relação à governança metropolitana, observa-se que, das 13 (treze) reuniões realizadas que trataram sobre saneamento, 11 (onze) foram do Conselho Deliberativo e apenas 2 (duas) do Conselho Consultivo, sendo que em apenas uma havia quórum para deliberação. Dessa forma, o fórum que teria o papel de assegurar a participação da população no planejamento e na tomada de decisões foi pouco mobilizado.

Esse esvaziamento pode ser explicado pela controversa reconfiguração sofrida em 2020. A nomeação dos membros, realizada na Primeira Conferência Metropolitana de 2018, foi anulada pelo Governador Wilson Witzel, que nomeou em seu lugar representantes de entidades alinhadas ao seu perfil ideológico (CORRÊA *et al.*, 2022, p. 139). Assim, o Conselho Consultivo nunca chegou a se pronunciar sobre o projeto de concessão, e só se reuniu depois que o Conselho Deliberativo já o havia aprovado, destacando o pouco espaço para participação da sociedade civil, traço característico de diversas regiões metropolitanas brasileiras (LUI e COSTA, 2021, p. 42).

No âmbito da governança contratual, observa-se disparidade na frequência de reuniões entre os diferentes fóruns. O Conselho do Sistema de Fornecimento de Água, único fórum deliberativo, realiza ao menos uma reunião mensal e já teve 30 (trinta) encontros que trataram de saneamento desde a sua criação, no final de 2021.

De maneira similar, os Comitês de Monitoramento, instituídos em meados de 2023, reúnem-se mensalmente de forma integrada, contabilizando até o momento 3 (três) reuniões publicadas com foco no tema saneamento. Ressalta-se que, ao longo do ano, foram realizadas 25 (vinte e cinco) reuniões para tratar de eleições, nomeações e elaboração do regimento interno, as quais não foram consideradas na presente análise por não se referirem especificamente ao tema em questão.

Por outro lado, os Conselhos de Titulares, compostos pelos municípios de cada bloco, se reuniram apenas 7 (sete) vezes desde sua criação em 2022. Dentre essas, 4 (quatro) dessas foram destinadas a atividades iniciais, como nomeações e apresentações sobre os investimentos por parte das empresas. Por fim, os Comitês Técnicos ainda não se reuniram.

Desse modo, embora a governança contratual apresente um volume superior de mobilizações recentes em comparação à governança metropolitana, apenas dois fóruns se destacam: o Conselho do Sistema de Fornecimento de Água, com debates avançados desde a sua criação, e os Comitês Técnicos, cujas pautas publicadas indicam grande debate sobre o regimento interno e o início de debates mais específicos sobre os serviços de saneamento. A análise dos temas debatidos nesses fóruns, a ser realizada no próximo tópico, contribuirá para o aprofundamento do debate.

5.3 Temas Debatidos

A análise dos temas de saneamento abordados nas instâncias de governança metropolitana e contratual evidencia discrepâncias significativas em termos de amplitude e profundidade dos debates. Enquanto a governança metropolitana, representada em azul, se concentrou em pontos específicos da concessão, as instâncias de governança contratual, representadas em amarelo, têm explorado inúmeras pautas, conforme demonstrado na nuvem de palavras a seguir:

Figura 5 - Nuvem de palavras dos temas que foram debatidos nas instâncias de governança metropolitana e contratual.



Fonte: elaboração própria.

No Conselho Deliberativo e no Conselho Consultivo da governança metropolitana, foram debatidos apenas 7 (sete) temas distintos, destacando-se como principais aqueles relacionados à modelagem, divisão da outorga e inclusão/exclusão de municípios da concessão, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Figura 6 - Temas abordados nas instâncias de governança metropolitana.

TEMA	QUANTIDADE DE REUNIÕES EM QUE FOI DEBATIDO
Concessão - Divisão Outorga	● ● ● ● ●
Concessão - Inclusão/Exclusão de Municípios	● ● ● ● ●
Concessão - Modelagem	● ● ● ● ●
Concessão - Informativos	● ● ● ● ●
Qualidade dos serviços	● ● ● ● ●
Plano Metropolitano	● ● ● ● ●
Contrato Municipal	● ● ● ● ●

Fonte: elaboração própria.

Apesar dos principais temas abordados nas reuniões terem se relacionado à concessão, houve pouco debate sobre os documentos técnicos e jurídicos da modelagem, bem como pouca abertura do Governo do Estado para realizar alterações. Como exemplo, na 4ª e 5ª reunião do Conselho Deliberativo (2020b; 2020c), o representante do município do Rio de Janeiro apontou um superdimensionamento na coleta e tratamento de esgoto utilizados no projeto, bem como questionou percentuais e parâmetros adotados, o que acarretaria na necessidade de reequilíbrio posterior. De maneira similar, na 6ª reunião do Conselho Deliberativo (2020d), a representante do município de Nova Iguaçu questionou as metas contratuais, em especial o foco na despoluição da Baía de Guanabara em detrimento do esgoto do seu município, grande parte lançado na Bacia do Guandu.

No primeiro caso, o Presidente do Conselho Deliberativo indicou que o representante do município do Rio de Janeiro poderia se manifestar nas Consultas Públicas e os documentos foram aprovados sem alterações. No segundo, não foram registrados debates posteriores e os projetos foram igualmente aprovados sem alterações. Dessa forma, entende-se que a governança metropolitana atuou apenas de forma a legitimar a privatização do serviço, sendo utilizada como estratégia de reescalonamento (BRENNER, 2009) do saneamento.

Quanto às estimativas de índices de atendimento utilizadas para modelar a concessão e as suas possíveis superestimativas, fato apontado nas reuniões do Conselho Deliberativo, ressalta-se que duas concessionárias já solicitaram pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de sua discrepância. Foi questionada a fidedignidade dos índices de perdas na distribuição¹⁹ e na cobertura da rede de esgoto²⁰.

De volta aos temas, o debate que levou a mudanças significativas na concessão concentrou-se na divisão dos valores de outorga, ponto de conflito entre os municípios e o Estado. Antes da concessão, essa questão foi abordada na 4ª reunião do Conselho Deliberativo (2020b), e persistiu após a concessão, sendo discutida novamente nas 7ª e 10ª reuniões (2021a; 2021b), refletindo a insatisfação dos municípios com os valores pactuados anteriormente. A ênfase nessa discussão

¹⁹ Pedido de reequilíbrio realizado pela Igua registrado no SEI-220007/005536/2023.

²⁰ <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/02/21/em-documento-aguas-do-rio-afirma-que-o-rj-deu-dados-incorretos-sobre-cobertura-de-esgoto.ghtml>. Acesso em: 04/06/2024.

ressalta não apenas a governança empresarial das metrópoles, onde entes públicos agem como empresas privadas em busca da maximização dos seus resultados financeiros (FONSECA, 2019), mas também os efeitos adversos do neolocalismo brasileiro (MELO, 1996), caracterizado pela competitividade entre os municípios, neste caso, em relação aos recursos advindos inicialmente e mensalmente da arrecadação das tarifas de água e esgoto.

Por fim, o Plano Metropolitano de Saneamento Básico demonstra o distanciamento entre a pauta da governança metropolitana e a efetiva execução do serviço de saneamento na RMRJ. Apresentado 7ª reunião do Conselho Deliberativo (2021a), o plano foi contratado pelo Instituto Rio Metrópole²¹ para revisar e atualizar a captação, tratamento e distribuição de água potável, coleta, tratamento e destinação de esgoto sanitário, bem como planejar a macrodrenagem de águas pluviais dos 22 (vinte e dois) municípios da RMRJ, no prazo de 9 (nove) meses.

No entanto, além de já existir Plano Metropolitano de Saneamento Básico elaborado e utilizado para a concessão dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto²², a definição dos investimentos a serem realizados é responsabilidade das concessionárias, e não do Poder Público. São estas as empresas que detêm autonomia para definir as ações, estratégias e investimentos requeridos para alcançar as metas, observadas as competências da Agência Reguladora (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020h, p. 5).

Em que pese esse plano ainda verse sobre outras sistemas que não foram concedidos à iniciativa privada, como os de macrodrenagem, corre-se o risco de se configurar como mais um planejamento metropolitano sem estratégia clara de implementação e desarticulado das ações municipais, assim como o PEDUI, que não trouxe mecanismos de colaboração ou incentivos para buscar a convergência dos planos diretores municipais (MARTINS, 2021).

Por outro lado, as instâncias de governança contratual abordaram diversos assuntos relacionados ao saneamento, os quais foram divididos em 20 temas e

²¹ Contrato nº 009/2023 do Instituto Rio Metrópole. Disponível em: https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?d-qBlq_KF4_2fdKMgucKGw2SOOsdRDgKOTtYkpTOQj34DF7WFN7hiB7sxTfsgDkDHGcAEoleZmzkf4r1_V8u_XKrV4xPgqpyFP0NthREDxEhu24AYjYGj7XYcFKzC6tX. Acesso em 13/04/2024.

²² Grupo de Estudos Referenciais para a concessão – Planejamento Área Metropolitana. Disponível em: <http://www.consultapublica.rj.gov.br/>. Acesso em: 13/04/2024.

definição dos investimentos e dos limites dos blocos da concessão, e a função executora, como manutenções e cobranças indevidas.

Apesar do grande volume de debates, o fórum que concentra a maior parte das reuniões e com o maior impacto na prestação do serviço é o Conselho do Sistema de Fornecimento de Água. Dois temas abordados em suas reuniões, o Plano Verão e os investimentos, podem ser analisados de forma mais minuciosa ampliar o entendimento dessa estrutura.

O Plano Verão, a princípio, prevê procedimentos operacionais para equilibrar os sistemas de abastecimento de água visando prevenir casos de desabastecimento durante o período de maior demanda (CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA, 2023b, p. 4). Em outras palavras, o plano define zonas privilegiadas para o abastecimento de água e sacrifica as áreas menos favorecidas da RMRJ, as quais sofrerão com menor vazão e possíveis desabastecimentos.

Após a concessão dos serviços, a elaboração desse plano foi repassada da CEDAE para as concessionárias, afastando a gestão pública da tomada de decisão. A ideologia neoliberal por trás do CSFA, a qual vê de forma negativa a ação dos aparatos estatais como gerenciadores do serviço (FONSECA, MEZA e CARVALHO, 2022), faz com que seja priorizada a delegação das decisões às concessionárias, ocasionando sua substituição por valores individualistas que priorizam os interesses de mercado na organização e fornecimento de bens e serviços essenciais (CASTRO, 2013, p. 64-65).

Ainda assim, até o último verão (2023/2024) não houve consenso entre as concessionárias para a realização de uma melhor distribuição da água, o que resultou na reutilização do plano elaborado pela CEDAE com pequenas alterações debatidas no âmbito do CSFA²³.

Quanto aos investimentos, por diversas vezes no CSFA ocorrem debates sobre os desabastecimentos e os investimentos necessários para mitigá-los. Em algumas reuniões, é assumido que o sistema de abastecimento de água foi desenhado para não atender a todos de maneira igual, desprestigiando a Zona Oeste e a Baixada Fluminense e abastecendo com intensidade e volume a Zona Sul e o Centro (CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA, 2022a, p. 6).

²³ Mais informações sobre as últimas discussões, a falta de consenso e uma apresentação sobre o Plano Verão podem ser vistos na 23ª reunião ordinária e na 5ª reunião extraordinária no CSFA.

Entretanto, o Poder Público e as concessionárias diferem quanto às possíveis soluções para melhorar o abastecimento.

Por um lado, a CEDAE e o Poder Concedente afirmam que a empresa produz e coloca água suficiente no sistema para abastecer toda a população, sendo que a falta de abastecimento é decorrente de problemas de distribuição, ausência de reservatório, ligações clandestinas e desperdício de água (CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA, 2022b, p. 1; 2023c, p. 4). Por outro, as concessionárias entendem que há problemas de intermitência e fornecimento de água abaixo o volume mínimo contratado, e requerem investimentos da CEDAE no sistema de captação e produção (CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA, 2022a, p. 8-9; 2023d, p. 1-2).

Ressalta-se que os desabastecimentos e investimentos são desafios complexos, que não possuem soluções únicas ou óbvias e, na prática, se encontram amarrados a contratos simplistas quanto às metas e indicadores de desempenho. Logo, a interação entre as partes no CSFA possui grande impacto nas ações que serão tomadas, pois pode direcionar os investimentos realizados ou postergados pelas concessionárias privadas e pela CEDAE, embora este Conselho não detenha competência específica para definir tais ações.

Em resumo, o CSFA tem sido palco de múltiplos debates em torno do saneamento metropolitano, abordando temas variados e concedendo ampla liberdade de ação às concessionárias privadas em questões críticas do sistema de abastecimento de água. Essas discussões têm potencial para influenciar tanto a alocação de investimentos públicos quanto a distribuição dos recursos hídricos na região metropolitana.

Contudo, os outros fóruns da governança contratual debateram poucos dos temas apresentados e com impactos limitados na prestação do serviço. Os Conselhos de Titulares, por exemplo, realizaram apenas três reuniões²⁴ além das sessões iniciais, nas quais foram levantadas várias cobranças às concessionárias. Já os Comitês de Monitoramento estão ainda nos estágios iniciais de suas atividades, tendo dedicado a maior parte de suas reuniões à aprovação do Regimento Interno, às eleições de representantes e à resolução de conflitos de saneamento com o Estado. Ressalta-se que as atas de algumas de suas reuniões ainda não estavam publicadas

²⁴ Os Conselhos de Titulares são separados por blocos. Apenas o Conselho do Bloco 2, uma vez, e do Bloco 3, duas vezes, se reuniram em outras ocasiões além das reuniões iniciais.

quando da elaboração dessa análise e há capítulo específico sobre esse fórum, com entrevistas realizadas junto aos seus representantes, como meio para entender de forma mais detalhada o seu funcionamento.

5.4 Atores presentes nas reuniões

Inicialmente, as onze reuniões do Conselho Deliberativo RMRJ que debateram questões de saneamento contaram com a presença de uma média de dezesseis município, de um total de vinte e dois (aproximadamente 70%). Apesar de o Governo do Estado deter aproximadamente um quarto dos votos, a participação municipal foi suficiente para impelir o Estado a reconsiderar a distribuição de outorga previamente estabelecida. A própria rediscussão sobre a concessão, contudo, não avançou, apesar do voto contrário do Município do Rio de Janeiro na 4ª reunião do Conselho Deliberativo (2020b).

Quanto ao Conselho Consultivo, observou-se que a participação popular foi prejudicada pela intervenção do Governo do Estado. Os dezoito membros eleitos na 1ª Conferência Metropolitana, em 2018, que incluíam representantes acadêmicos, de entidades de classe, movimentos sociais e sociedade civil, como a Casa Fluminense, a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Saneamento e Meio Ambiente do Rio de Janeiro e Região (SINTSAMA), foram impedidos de assumir seus postos no Conselho Consultivo. Em contrapartida, o governador Wilson Witzel nomeou membros alinhados ao seu perfil ideológico, como representantes do Sindicato dos Policiais Civis, do Instituto Liberal e do Movimento Combate à Impunidade, conforme registrado na 2ª reunião do Conselho Deliberativo (2019).

Além disso, a composição do Conselho Consultivo, estipulada pela Lei Complementar Estadual nº 184/2018, não favorece a participação popular. Dos quarenta e sete membros, apenas dezoito representam segmentos sociais, enquanto vinte são provenientes dos poderes públicos estadual e municipais, e nove são representantes do setor empresarial.

Em relação à governança contratual, observa-se que o CSFA conta com participação assídua das concessionárias privadas e do poder público estadual, a partir do representante do Poder Concedente, da Agenesra e da CEDAE. O IRM, também consistentemente presente, não tem conduzido as questões discutidas para

os fóruns metropolitanos, atuando efetivamente como mais um representante do governo estadual.

No Conselho de Titulares, nota-se uma participação municipal moderada. Ao longo das sete reuniões realizadas, houve apenas 60% de participação dos representantes municipais. A baixa quantidade de reuniões apresentada anteriormente e a participação moderada dos municípios pode ser explicada primeiramente pela responsabilidade de convocar e conduzir as reuniões estar a cargo da Agenesra, mantendo o protagonismo do Governo do Estado, de forma semelhante ao apontado por Pantoja (2021) e Corrêa *et al* (2022) para a governança metropolitana da RMRJ. Mas também, pode ser vista sob a ótica da baixa capacidade financeira e institucional dos municípios (ARRETCHE, 1998; BRITTO, 2012), que pode prejudicar suas contribuições no fórum.

No que se refere aos Comitês de Monitoramento, houve participação considerável de segmentos da sociedade e de representantes municipais. Nas reuniões iniciais, organizadas por blocos, estiveram presentes representantes de comitês de bacias, associações de moradores e entidades profissionais, dentre outros grupos. Entidades como a FASE e o SINTSAMA, excluídas do Conselho Consultivo, também estiveram presentes.

Contudo, em algumas das reuniões subsequentes, realizadas de forma unificada entre os quatro blocos, não foi possível identificar quais entidades estavam presentes. Apesar de haver identificação das entidades, não ficou claro a qual bloco cada uma representava, nem se eram entidades oficialmente reconhecidas como representantes dos segmentos sociais, com direito a voto.

Ainda assim, há um indicativo de certa diversidade nas representações a partir dos presidentes e vice-presidentes eleitos para cada bloco. Nestes cargos, por exemplo, estão representadas a Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro (FAM-RIO), a Associação de Moradores e Amigos de Botafogo, a Câmara Comunitária da Barra da Tijuca (CCBT), o SINTSAMA e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Por fim, há também participação de alguns municípios nas reuniões dos Comitês. A título de exemplo, nos três encontros unificados que abordaram questões de saneamento, estiveram presentes, em média, representantes de cinco municípios. Todavia, essa participação foi objeto de controvérsias, uma vez que os membros dos Comitês decidiram retirar o direito de voto dos municípios e do Governo do Estado,

baseando-se na premissa de que estes entes já possuem representação em outros Conselhos.

Em suma, a análise dos atores envolvidos nas reuniões das instâncias de governança metropolitana e contratual indicou uma presença similar dos municípios, embora nem sempre todas as cadeiras disponíveis fossem preenchidas. Além disso, os fóruns da governança contratual registraram uma participação constante das concessionárias e uma maior inclusão de segmentos sociais, em comparação com a governança metropolitana. O fato de os Comitês de Monitoramento serem presididos por representantes da sociedade civil, e não do Poder Público, e da maior parte dos votos estarem alocados a esses grupos, reflete avanços significativos em relação ao Conselho Consultivo da RMRJ.

5.5 Conclusões

Este capítulo conduziu uma análise comparativa entre a governança metropolitana preexistente e a nova governança contratual do saneamento. Sob a hipótese de que a nova governança concentrará os debates metropolitanos sobre o saneamento, de forma a ampliar a participação privada e restringir o papel dos municípios, foram delimitados três eixos de análises: a frequência de mobilização dos fóruns, os temas de saneamento debatidos nas reuniões e os atores presentes.

De maneira geral, observou-se uma atuação tímida da governança metropolitana, a qual foi utilizada como estratégia de reescalonamento do serviço, agindo apenas de forma a legitimar a sua privatização. Os debates sobre saneamento mais relevantes nessa instância se concentraram na disputa pelos recursos de outorga entre os entes públicos, o que é sintomático da atuação dos municípios de forma competitiva entre si, ao mesmo tempo em que representa uma atuação municipal a partir de diretrizes típicas da administração privada, com foco na ampliação dos seus resultados financeiros.

Após a concessão, houve diminuição da frequência de reuniões e uma diminuição de debates quanto ao saneamento nas instâncias metropolitanas, o que pode ser relacionado à realização da concessão e à delegação de competências metropolitanas sobre saneamento ao Governo do Estado, com a consequente criação das instâncias de governança contratual, bem como à exaustão da pauta estadual no tema.

A participação social foi escassa, assim como as reuniões do Conselho Consultivo. A própria composição do Conselho não favorece a participação popular, com menos da metade dos assentos reservados para a população. Além disso, a atuação desse fórum foi minada pelo Governo do Estado e não houve pronunciamento desta instância de maneira prévia à concessão.

Por outro lado, a governança contratual foi palco de debates sobre vários temas, de diferentes abrangências, e com impacto sobre as ações realizadas. Contudo, a maior parte desses debates ocorreram no CSFA, o qual é formado apenas pelas concessionárias e por representantes vinculados direta ou indiretamente ao Governo do Estado. A análise dos temas debatidos nesse fórum demonstrou que a influência das empresas se estende a questões críticas, como a distribuição dos recursos hídricos pela metrópole e os investimentos, públicos e privados.

Dessa forma, confirmou-se a hipótese de que a nova governança contratual concentra os debates metropolitanos sobre o saneamento, com amplo espaço para participação privada. Em contrapartida, os Conselhos de Titulares tiveram poucas mobilizações e os Comitês de Monitoramento, apesar da grande quantidade de reuniões, tiveram seu início atrasado e encontram entraves para o seu funcionamento, a serem explorados no capítulo seguinte.

Quanto à hipótese de restrição ao papel dos municípios na governança contratual, pode-se dizer que houve uma confirmação parcial. A mudança de um fórum deliberativo, na RMRJ, para um fórum apenas consultivo, na governança contratual, reduz a capacidade de os municípios influenciarem a prestação dos serviços.

Contudo, em análise das atas, não foi verificada uma diminuição relevante na participação dos municípios ou na frequência de reuniões, em grande parte devido à debilidade já existente na sua atuação dentro da governança metropolitana, conforme explicado acima. Ou seja, tanto na governança metropolitana quanto na contratual foram poucas reuniões com participação municipal, mantendo um cenário de protagonismo do governo estadual e de pouca influência dos municípios nas decisões importantes, porém agora sob o invólucro de um fórum consultivo.

Tal cenário de pouca participação municipal pode ser explicado pela baixa capacidade financeira e institucional desses entes, mas também pode ser influenciado, a partir da realização da concessão, pelo recebimento mensal de recursos a título de outorga variável. Como os municípios passam a receber parcela

da receita mensal, a sua atuação passa a contar com um viés de maximização da arrecadação, o que pode inibir a atuação frente a várias controvérsias que envolvem aspectos financeiros, como a hidrometração de residências, ampliação de tarifas e punições que reduzam a arrecadação.

Por fim, é necessário apontar algumas limitações da análise. Algumas das atas de reuniões analisadas são concisas e podem não apresentar todos os detalhes dos debates. Além disso, a relação entre os atores por vezes ocorre fora dos fóruns oficiais, como em grupos de trabalho específicos, reuniões de conciliação com a Agência Reguladora, ou em contatos diretos. Ainda, os Comitês de Monitoramento foram implantados recentemente, e possuem poucas atas disponíveis que tratam sobre saneamento, motivo pelo qual não foi formulada hipótese neste capítulo em relação à participação da sociedade.

Em vista disso, o próximo capítulo trará análise específica da participação social na governança contratual a partir de outros conteúdos, como entrevistas e análises de processos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

6 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GOVERNANÇA CONTRATUAL

Este capítulo tem como objetivo avaliar a possibilidade de participação dos Comitês de Monitoramento, fóruns voltados ao controle social na nova governança contratual, nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços de saneamento. Considerando o tratamento conferido à participação social pelo Governo do Estado na governança metropolitana, bem como dos temas abordados nas atas iniciais desses Comitês, parte-se da hipótese de que a governança contratual demonstra resistência ao controle social.

6.1 Metodologia

Para realizar essa avaliação e complementar o entendimento sobre a governança contratual, foi adotada abordagem interpretativista (CRESWELL, 2014), na qual se buscou entender o funcionamento dos Comitês de Monitoramento a partir do relato dos seus representantes e dos documentos disponíveis. O conteúdo coletado foi analisado a partir dos princípios de controle social e gestão democrática

da cidade²⁵, que visam ampliar a participação da sociedade nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

Primeiramente, acompanhou-se algumas das reuniões realizadas pelos Comitês de Monitoramento, de modo a verificar quais conteúdos estavam em debate além do que consta registrados nas atas. Na sequência, foram levantados os temas mais relevantes que haviam mobilizados os Comitês e foram realizadas diversas pesquisas avançadas no sistema SEI da Agência Reguladora, de forma a coletar os processos que mencionavam os Comitês e verificar a posição da Agência e do Governo do Estado em relação ao controle social. Esses documentos formam uma primeira etapa de análise que ajudou a compreender as controvérsias relacionadas ao funcionamento dos Comitês.

Em seguida, foram realizadas quatro entrevistas com os presidentes dos Comitês de Monitoramento, as quais encontram-se anexas a essa dissertação. O acesso a um dos agentes que concedeu entrevista foi feito por meio da intermediação de uma Professora, seguido pela inserção e acompanhamento das reuniões dos Comitês de Monitoramento e de contatos posteriores via plataforma de mensagens de texto. Foram selecionados os quatro presidentes dos Comitês para as entrevistas em razão da sua atuação proeminente no controle social, sendo os membros que estão habilitados a falar pelas entidades e que mais participaram dos debates com o Poder Público e com as concessionárias.

O formato das entrevistas foi semiestruturado, a partir de roteiro de questões delimitado com base nas reuniões acompanhadas e nos documentos levantados. As entrevistas foram realizadas em formato virtual, entre os dias 16/04/2024 e 22/04/2024, e a transcrição foi validada com os entrevistados em momento posterior. Contudo, houve problemas técnicos em uma das entrevistas e os minutos finais não foram gravados, o que não impediu a utilização da parte que foi gravada.

Dessa forma, as análises apresentadas a seguir foram realizadas a partir da percepção dos presidentes dos quatro Comitês de Monitoramento, bem como dos documentos oficiais gerados nas interações dos Comitês com o Governo do Estado e a Agerensa.

6.2 O Regimento Interno e o conflito de interesses

²⁵ Esses princípios estão presentes no Marco Legal do Saneamento (Lei nº 11.445/2007) e no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

O processo para instauração dos Comitês de Monitoramento da concessão foi iniciado em agosto de 2022, com a publicação de decretos estaduais²⁶ criando os Comitês e do chamamento público para habilitação de entidades e pessoas interessadas. Pelos decretos, foram sugeridas entidades a serem convidadas de maneira ampla, como o Ministério Público, os sindicatos de trabalhadores, grupos acadêmicos de pesquisa e Comitês de Bacias Hidrográficas, entre outras.

Ato contínuo, a Agência Reguladora enviou convites diretamente a todos os municípios e a diversas entidades, como associações de moradores, alguns sindicatos da área e à Fiocruz. Essa divulgação além do diário oficial, com envio de convites para algumas entidades foi, segundo a Presidente do Comitê do Bloco 04, o único elemento positivo (MARTINS, 16 abr. 2024), e permitiu com que várias entidades e até usuários domésticos participassem dos Comitês.

Dessa forma, em abril de 2023 foram realizadas as primeiras reuniões dos Comitês e foi eleito um Presidente Interino para os quatro blocos, encarregado de aprovar um Regimento Interno a partir da minuta enviada pela Agerensa, e conduzir a votação dos presidentes definitivos. Contudo, os debates sobre as regras do Regimento Interno perduraram por 24 (vinte e quatro) reuniões semanais e deram ensejo a alguns conflitos.

Um dos principais conflitos foi sobre quais categorias de membros têm direito à voto. Após discussões nas reuniões dos Comitês, foi decidido e registrado no Regimento Interno que, tanto o representante do Estado, quanto os representantes municipais poderão participar das reuniões, porém sem direito a voto. Nas entrevistas, os Presidentes dos Comitês demonstraram receio de que os entes públicos dominem os fóruns e apontaram para o conflito de interesses existente:

O Estado e municípios são titulares do contrato, então eles não têm que fazer nada. Eles podem participar do Comitê de Monitoramento, mas eles não podem tomar nenhuma decisão sobre o monitoramento porque eles são titulares do que a gente está monitorando. É mais ou menos como eu que eu te pedir uma opinião sua sobre o seu chefe (ROGÉRIO, 22 abr. 2024).

Então, os municípios que têm interesse, quanto mais economias tiverem, que estão sendo captadas pelas empresas de saneamento, mais eles vão receber a outorga mensal, por isso consideramos um absurdo quem deveria ser fiscalizado estar como membro em uma instância de representação da sociedade (MARTINS, 16 abr. 2024).

²⁶ Decretos do Governador do Estado do Rio de Janeiro nº 48.186, 48.187, 48.188 e 48.189, todos de agosto de 2022. Criam, respectivamente, os Comitês de Monitoramento dos Blocos 1, 2, 3 e 4.

O receio de que a burocracia estatal prevaleça nos Comitês e não dê espaço para a participação da sociedade civil é justificado. Além dessa ser a regra nos fóruns das regiões metropolitanas brasileiras (LUI e COSTA, 2021, p. 45), recentemente o Governo do Estado do Rio de Janeiro impediu a posse dos representantes da sociedade no Conselho Consultivo da RMRJ e dominou esse espaço participativo, como apontado anteriormente neste trabalho. Analogamente, o setor de saneamento também apresenta um importante passivo de participação, mantendo práticas verticais e pouco abertas à contribuição e ao controle democrático da sociedade nos diversos níveis federativos (HELLER, DE AGUIAR e REZENDE, 2016).

De início, a Procuradoria da Agenera, por meio do Parecer nº 121/2023, afirmou que não analisaria o Regimento Interno final e a Agência não participaria dos Comitês, dado o “evidente conflito de interesses, uma vez que esta [a Agenera] revela-se como órgão de destino das conclusões do Comitê de Monitoramento” (PROCURADORIA GERAL DA AGENERSA, 2023a). Contudo, após a elaboração do Regimento Interno pelos Comitês, a Procuradoria reviu seu posicionamento e opinou que “deverá ser assegurado um direito a voto para o Estado e um direito a voto para a totalidade dos membros titulares dos serviços” (PROCURADORIA GERAL DA AGENERSA, 2023b), posicionamento seguido pelo Governo do Estado.

Após comunicações de parte a parte, o Regimento Interno ainda não se encontra publicado pela Agenera na página dos Comitês de Monitoramento. Como explica a Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 4:

Ele não foi publicado ainda pela Agenera, nem pelo Governo do Estado. A Agenera até colocou ele no SEI, como um documento público dentro de um processo, só que não consta na descrição do assunto o tema Regimento Interno. (...) A gente já pediu para corrigir isso e eles até hoje não corrigiram (MARTINS, 16 abr. 2024).

Por fim, resta despacho da Agenera determinando aos Comitês de Monitoramento para, no prazo de 30 (trinta) dias, adequarem o Regimento Interno e convocarem nova eleição dos Presidentes, dando direito a voto aos membros estatais (AGENERSA, 2024). Em conjunto, a Agência indica que os atores poderão considerar nulos os atos praticados e diz “compreender a falta de conhecimentos jurídicos específicos para elaboração do Regimento Interno” (AGENERSA, 2024), com um comportamento que vai além da tradicional desqualificação da participação dos “leigos” (BRITTO, 2012), podendo literalmente não reconhecer sua atuação.

Além da possibilidade de interferência do poder estatal, os Comitês também contam com a participação da ABCON, associação que representa as concessionárias privadas de saneamento, convidada e homologada como membro pela Agenera. Apesar de os Presidentes divergirem quanto à possibilidade de ela participar ativamente nos Comitês, há convergência quanto ao flagrante conflito de interesses na possibilidade de a entidade ter direito a voto:

A discussão da ABCON não é com relação a participação, pelo contrário, a ABCON, ela é uma entidade fantástica para dar conhecimento para isso aí, é muito bom. O problema é que ela representa efetivamente os contratados. Então, OK, participa, mas voto não (FIGUEIRA, 16 abr. 2024).

Ela tem que estar dentro do Comitê para saber (...) o que o povo está falando (...) e ela fazer esse acerto lá com as empresas, porque ela pode. Agora votar, não tem como, entendeu. (...) Como é que um Comitê que vai monitorar a empresa e a empresa votar dentro do Comitê? (SERAFIGIM, 18 abr. 2024)

Como participante ouvinte, sem direito a voto, até se ela participar de grupos de trabalho, ela poderá ter informações privilegiadas (...). Então, eu acho que, até nessa parte, até a participação nos Grupos de Trabalho, ela não deveria. Como a participação em reuniões, ela deve ser livre a qualquer cidadão. Então, pode ter um cidadão que trabalha na ABCON que possa participar. Mas, eu acho que, em relação aos Grupos de Trabalho, ela também deveria ser retirada (MARTINS, 16 abr. 2024).

Por ora, foi criado um grupo de trabalho que debate a possibilidade de a entidade ter direito a voto, ainda sem resolução definitiva pelos Comitês. No entanto, a tentativa de participação dessa associação revela um esforço de influência dos atores privados na governança do sistema. Essa influência estende-se além do fórum deliberativo do qual fazem parte, o CSFA, alcançando também as decisões relacionadas ao controle social.

Dessa forma, em que pese a ampla convocação realizada na implantação dos Comitês, a sociedade civil se deparou com uma estrutura estatal reticente em renunciar ao controle que historicamente exerce sobre os órgãos colegiados responsáveis por garantir a participação social. Em acréscimo, observa-se também a tentativa de as empresas privadas influenciarem o fórum por meio de sua associação, desafio adicional que precisará ser enfrentado pelos participantes.

6.3 Falta de suporte para funcionamento dos Comitês

Desde a instauração, os Comitês têm relatado problemas quanto ao apoio para o seu funcionamento. Foram feitas diversas solicitações, tanto à Agenera quanto ao

Governo do Estado, por local adequado para a realização das reuniões e suporte administrativo para o funcionamento, o que não vem sendo fornecido adequadamente:

A gente pediu, até ao Governo do Estado, um dos nossos primeiros pedidos ao Governo do Estado, foi em infraestrutura. (...) Mas não temos estrutura para funcionar, nem uma secretária, muitas vezes a gente se vê obrigada a trabalhar no fim de semana. Até para organizar uma simples reunião, muitas dificuldades, eles enfiam a gente em qualquer lugar onde eles bem entendem, não atendem nossos pedidos sobre indicação de locais. (...) E aí, o corpo técnico deles, que é terceirizado, não são contratados, ficam muito reféns, também, daquela situação, vendo a gente passar por aquilo. (...) a secretária não sabe o que fazer, porque ela tem um monte de serviço para fazer dentro da Agenesra. Aí, ela só tem uma hora antes, uma semana antes, das reuniões para trabalhar para a gente. Fazer atas. As atas são uma vergonha, precisamos corrigir a ata da última reunião (MARTINS, 16 abr. 2024).

Cada mês a reunião é um lugar. E agora eles botaram a gente lá no Palácio Guanabara, lá em Laranjeiras. Ou seja, se eu fosse fazer isso, eu ia perder dia de trabalho. Eu faço isso virtual. E aqui perdendo dia de trabalho, porque quando eu faço essa reunião, eu perco o dia de trabalho (SERAFIM, 18 abr. 2024).

Além da infraestrutura básica, os Presidentes dos Comitês entendem que seria necessária uma estrutura administrativa própria, bem como financiamento. Ressalta-se que, segundo o Anexo XII do contrato de concessão e os decretos estaduais que os criaram, o trabalho dos membros dos Comitês, inclusive dos Presidentes, não é passível de remuneração.

Então a gente precisa ter uma estrutura administrativa nossa, específica, e recursos também para funcionar, até contratar o sistema jurídico para certos temas, (...) a gente tem pessoas técnicas ali, só que as pessoas técnicas são pagas para fazer outras coisas. Eu sou pesquisadora, não sou paga para fazer aquilo ali (MARTINS, 16 abr. 2024).

A gente precisaria ter um advogado para você fazer uma consultoria. Você tem que acompanhar prazos de coisas, para isso, uma secretária. Com uma secretaria funcionando seria fácil de acompanhar. Leria o diário oficial, saberia o que está acontecendo, mas não. É feito para não funcionar. Não interessa que o Comitê funcione (ROGÉRIO, 22 abr. 2024).

Esse Comitê só funciona porque a gente, por vontade própria, está funcionando. Por exemplo, só para ter ideia, eu não tenho salário, eu não tenho dinheiro para passagem, eu não tenho dinheiro para telefone, não tenho dinheiro para nada, não tenho nenhuma sala. (...) A gente não recebe nada. Nem infraestrutura, nem salário, nada (SERAFIM, 18 abr. 2024).

Em análise dos Conselhos de Saúde, setor em que o controle social é mais longínquo, Zelenovsky (2006) aponta como uma das maiores dificuldades a falta de previsão orçamentária para suas atividades, que culmina na falta de infraestrutura para as reuniões, desestimula a ação dos conselheiros e debilita o seu funcionamento. Segundo a autora, para que os conselhos possam funcionar adequadamente, muitos

requisitos precisam ser cumpridos, a começar pelo apoio administrativo, operacional, econômico, financeiro, de recursos humanos e materiais necessários.

O Governo do Estado, por meio da Subsecretaria Jurídica da Casa Civil (2024), afirmou que caberia proporcionar as condições de funcionamento dos Comitês, uma vez que estes contam com previsão legal. Todavia, tanto o Governo do Estado (2024) quanto à Procuradoria da Agerensa (2023b), se apoiam num emaranhado de artifícios jurídicos para não prestar qualquer tipo de auxílio perene, desde a falta de previsão nos decretos de criação dos Comitês, elaborados pelo próprio governo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e até o Regime de Recuperação Fiscal. A solução possível, segundo os pareceres, é a adoção de medidas de caráter meramente administrativo, a critério da Presidência da Agerensa.

Assim, a falta de financiamento e estrutura de forma permanente é outro grande desafio para o funcionamento dos Comitês, em que pese as concessionárias repassem, respectivamente, 0,5%, 3,0% e 0,5% da arrecadação tarifária mensalmente ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, aos Municípios e à Agerensa, e parte desses recursos seja utilizada para a contratação de consultorias privadas que, entre outros fins, auxiliam na fiscalização das concessionárias, assim como os Comitês. Por fim, resta a percepção dos Presidentes de que não há interesse, por parte do Estado, no funcionamento pleno dos Comitês.

6.4 Acesso às informações

Outro ponto crucial para que haja controle social é a possibilidade de acesso às informações de prestação do serviço. No caso do saneamento, o histórico aponta para uma centralização das informações nos prestadores de serviço, sem que ocorra o livre acesso de forma permanente, adequada e tempestiva (GOMES e HELLER, 2016, p. 126), bem como por gestões tecnocráticas, campo de atuação de especialistas, em que a participação de leigos é desqualificada (BRITTO, 2012, p. 15).

Após a concessão e a criação dos Comitês, o cenário apresentou alterações. Como as concessionárias privadas devem enviar informações à Agência Reguladora, e essa deve fiscalizar os contratos, muitos dados relativos à prestação do serviço passam a estar em posse da Agerensa, não só das prestadoras de serviço. Logo, a Agência possui um volume grande de informações sobre o serviço, a maior parte

registrados em processos SEI, em que pese uma quantidade razoável de arquivos se encontrarem com acesso restrito.

Ainda que, em tese, qualquer cidadão poderia consultar esses dados, isso não significa que as informações estejam, de fato, ao alcance da população, inclusive dos membros dos Comitês de Monitoramento.

Em dezembro de 2023 e março de 2024 os Comitês de Monitoramento encaminharam duas cartas à Agenera²⁷ solicitando informações detalhadas acerca dos planos de investimentos, reajustes de tarifa, indicadores de desempenho e a atuação do Verificador Independente. Contudo, as respostas da Agenera foram limitadas: ora consistiram em uma lista extensa de números SEI, cada um referente a centenas de arquivos, muitos dos quais com acesso restrito; ora foram respostas sucintas e evasivas, que pouco contribuíram para elucidar a qualidade da prestação do serviço.

A transparência faz parte do conjunto de sacanagem, porque ela diz que é totalmente transparente, você pergunta uma coisa, eles mandam um documento, que tem milhões de citações de números de processos SEI, alguns fechados, outros aberto, mas não explica. Quer dizer, uma que eles gastaram três páginas para dar uma informação que era responder em duas linhas, se quiser. Mas eles têm que certificar porque que não fez. O negócio da FIPE, até agora a gente não conseguiu entender como a coisa funciona. (...) Sabe aquelas coisas, você vai na biblioteca [e pergunta:] você sabe como eu consigo um mapa de tal lugar? Aí eles te entregam uma caixa de mapas e dizem: está aqui (ROGÉRIO, 22 abr. 2024).

Tanto o envio de imenso volume de dados quanto de respostas evasivas pode parecer, em uma análise inicial, estratégias adotadas para obstruir o fornecimento de informações, como a de que ainda não tinham sido aferidos os indicadores de desempenho pelo Verificador Independente, conforme explicado pela Agência Reguladora em réplica. De toda forma, essa relação também demonstra outro dilema do controle social, o caráter extremamente técnico e pouco acessível das informações produzidas. Vários dos SEIs informados apresentam relatórios e estudos repletos de informações jurídicas, econômicas, contábeis e regulatórias, complexas até para técnicos da área, e às vezes inacessíveis para as entidades representantes da sociedade presentes nos Comitês.

Não há interesse nenhum do Poder Concedente e, conseqüentemente, da própria Agenera, que é do Governo do Estado, que esses Comitês funcionem, não há. Então, você cria, porque tem um elemento contratual, mas não dá estrutura nenhuma. Quem forma um Comitê concedente? Não tem regra, são leigos, são pessoas que se habilitaram a fazer trabalho social, o

²⁷ As cartas foram registradas nos protocolos SEI-480002/001734/2023 e SEI-480002/002084/2024.

que ele faz, o trabalho social de acompanhamento, mas não obrigatoriamente. Claro que as entidades por trás, você tem o clube de engenharia, Câmara Comunitária e vários outros, associações de moradores. Mas não tem conhecimento técnico, não tem conhecimento jurídico, não é necessariamente gente que conheça a parte de administração pública, nada disso. Então, qual é o princípio da coisa? Ah não, a Agenera vai dar apoio, isso é o início da conversa. Qual o apoio que a Agenera vai dar? Primeiro que ela é parte interessada em que a coisa não ande, certo? Por quê? Porque a gente vai conferir o que ela também não fez (FIGUEIRA, 16 abr. 2024).

Galvão Junior e Ximenes (2007) abordam a questão sob a ótica da capacitação dos conselheiros, propondo que se ofereça treinamento aos representantes da sociedade civil. Em contrapartida, Rubinger, Rezende e Heller (2016) enfatizam a importância de superar o tradicional caminho unilateral da informação – dos especialistas para a população – e a dissintonia de linguagem, em que os discursos dos técnicos afastam a população interessada. Da mesma forma, na elaboração do PEDUI pela RMRJ, foi relatado um problema similar: a dificuldade em alinhar a visão técnico-burocrática das equipes governamentais com as demandas e expectativas dos moradores das periferias, conforme aponta Pantoja (2021, p. 151, 153 e 164).

Quanto aos Comitês, a complexidade das informações, deliberadamente mantida, e a restrição no acesso a dados cruciais demonstram um sistema que exclui a sociedade do planejamento e da fiscalização dos serviços. Este cenário não só frustra os esforços dos Comitês de Monitoramento, mas também indica um desinteresse subjacente por parte dos técnicos em verdadeiramente socializar a informação, essencial para um controle social robusto. Dessa forma, sem uma mudança significativa na forma como as informações são produzidas e compartilhadas, a sociedade civil permanecerá alheia aos debates mais importantes do serviço de saneamento.

6.5 A concepção dos Comitês

Muitos dos dilemas apresentados acima se referem à forma como os Comitês foram concebidos e poderiam ser mitigados se houvesse uma modelagem distinta. A ausência de previsão de infraestrutura e financiamento, o serviço voluntário dos membros, inclusive dos Presidentes, a falta de apoio técnico e integração ao trabalho da Agência Reguladora e o caráter consultivo da sua atuação decorrem de concepções previamente delimitadas, com as quais os membros atuais precisam lidar.

O caráter consultivo do controle social, por exemplo, foi estabelecido pela Lei nº 11.445/2007, e diverge do projeto de lei original, que previa conselhos deliberativos para o saneamento (JACOBI, 2013, p. 553). Esse aspecto evidencia a escolha dos legisladores por um paradigma liberal na governança da água, no qual os participantes são tratados mais como clientes do que como agentes decisórios. Eles são convocados a fazer reclamações e avaliar a qualidade dos serviços, mas sem uma participação efetiva nas decisões (LOBINA, 2016, p. 61).

Por outro lado, o Estatuto da Metrópole prevê a participação de representantes da sociedade civil na tomada de decisão, o que não foi considerado nessa modelagem, em que pese os Comitês tenham sido previstos inicialmente no convênio realizado entre o Estado e a RMRJ para delegação das competências metropolitanas sobre saneamento (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020i).

O restante da modelagem da governança contratual e dos Comitês de Monitoramento foi realizada pelo BNDES e por suas consultorias, as quais conceberam o Anexo XII do contrato, copiado quase integralmente nos Decretos Estaduais nº 48.186, 48.187, 48.188, 48.189, de 2022, que dão origem aos Comitês. Esse processo de elaboração da governança, bem como a transformação de sujeitos e culturas em linha favorável ao mercado, ambos os conceitos associados à metagovernança (JESSOP, 2011), demonstram como os princípios dos atores que concebem a governança influenciam na sua modelagem final. Não poderia se esperar que consultorias privadas e sujeitos altamente favoráveis à privatização do saneamento, que veem a população como consumidora desse “serviço”, fossem prever mecanismos robustos de participação social no planejamento e na avaliação dos serviços.

Restou à sociedade apenas opinar nas audiências públicas sobre essa concepção, entre inúmeros outros itens do edital de concessão. A percepção dos Presidentes dos Comitês de Monitoramento é de que, nesse processo, é impossível a população conseguir fazer alterações:

Eles fazem as audiências públicas para dar legitimidade, porque eles não dão o espaço (...). Então, as audiências públicas são uma coisa feita por uma mera formalidade para dizer que a população está sendo ouvida (ROGÉRIO, 22 abr. 2024).

E foi identificado toda dificuldade da participação da sociedade civil no processo de audiências públicas, com tempos de falas muito restritos para fazer as falas de contribuições. (...) A gente começou a ficar incomodado porque a gente fez inscrição, ficamos mais de seis horas dentro das audiências, com três minutos apenas para falar. (...) a gente sabia que a gente

não ia conseguir que essas audiências públicas, como há muitos anos no Brasil, no Rio de Janeiro, então não seria diferente, não considera uma linha do que a gente falou e enviou como propostas na consulta pública. Se você olhar no contrato não tem nada que a sociedade civil apresentou como proposta. Tudo foi negado (MARTINS, 16 abr. 2024).

Ainda assim, a partir da transcrição das audiências públicas é possível ver que havia propostas interessantes, inclusive sobre os Comitês, que poderiam ter sido mais bem debatidas para aperfeiçoar o controle social:

Fiz uma proposição com relação a (...) o que eu chamei de Conselho Técnico Municipal. Esse conselho, ele seria um conselho formado por servidores municipais, por entender que todo município tem um corpo técnico que ele pode estar auxiliando (...) nesse acompanhamento da execução do contrato. (...) o que tá proposto hoje, que é o comitê de monitoramento, ele embora tenha ali um braço social, que é fazer o monitoramento social, ele não tem ali um corpo técnico, uma participação técnica da sociedade. É muito provável, quem vai participar, o cidadão comum, ele não conhece de números, ele não conhece da parte técnica (...). Então assim, a ideia desse comitê, desse conselho, melhor dizendo, é que tivesse uma participação, ele pudesse estar agregado dentro do próprio comitê. A ideia é que ele fizesse parte desse corpo técnico de acompanhamento da execução da concessão (Ata da 1ª Audiência Pública - Bloco 3, 2021, p. 49).

Essa proposta, assim como várias outras, não foi considerada na concepção final. Assim, prevaleceu a concepção de governança neoliberal, com os Comitês de Monitoramento privados de recursos, sem infraestrutura e suporte técnico para sua atuação. Apesar de os Comitês terem sido formalizados em Decretos Estaduais, os quais podem ser alterados por um processo legislativo junto à Assembleia, os representantes do Estado mostram resistência em viabilizar o apoio necessário ao seu funcionamento.

6.6 Atuação dos Comitês na tarifa

Mesmo diante de todas as limitações e da resistência ao seu trabalho, os Comitês de Monitoramento possuem atuações na fiscalização dos contratos. A mais reconhecida, até o momento, se refere à aplicação dos reajustes tarifários pelas concessionárias antes do prazo devido.

Por meio de ofício enviado em novembro de 2023²⁸, os Comitês apresentaram faturas com aplicação do reajuste possivelmente antes da data permitida, e realizaram alguns questionamentos à Agenssa sobre o marco temporal da entrada em vigor dos

²⁸ Documento 63972532 registrado no SEI- 480002/001109/2023.

reajustes, a ausência de publicação oficial da nova estrutura tarifária e a correção das cobranças efetuadas.

A Procuradoria da Agerensa, após contraditório com as empresas, entendeu que a aplicação do reajuste foi realizada antes do prazo estipulado, violando as regras contratuais. Assim, encaminhou o caso ao Conselheiro-Presidente, que determinou, de forma cautelar, que as empresas cobrem o reajuste somente sobre o consumo realizado trinta dias após a sua aprovação. Na visão do Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 01, “sem o Comitê, ele [o reajuste antes do prazo] teria passado batido” (ROGÉRIO, 22 abr. 2024).

Contudo, a Agência Reguladora não tomou nenhuma ação em relação aos consumidores que já haviam pagado as faturas com valores superiores. Diante disso, os Comitês enviaram nova comunicação²⁹, cobrando que seja definido um critério de reparação para os consumidores. O processo ainda não foi julgado em definitivo pelo Conselho Diretor da Agência.

São inconformidades que estamos verificando. O reajuste tarifário veio antecipado, por isso pedidos de esclarecimentos para saber como irão reparar esse erro, como esclarecer aos consumidores que pagaram a mais e como serão ressarcidos (MARTINS, 16 abr. 2024).

Apesar de o impacto desta intervenção ser reduzido quando comparado aos inúmeros problemas na prestação do serviço de saneamento, como a falta de investimentos em áreas irregulares, desabastecimentos e tarifas abusivas, ela demonstra o potencial de atuação dos Comitês. A participação da sociedade não só na fiscalização dos serviços, mas na própria concepção das decisões mais sensíveis, como os investimentos, é crucial para um saneamento universal e integral, com disponibilidade todos os estratos da população e tarifas módicas, em contrapeso às prioridades econômicas das concessionárias.

6.7 Conclusões

Este capítulo teve como objetivo central avaliar a possibilidade de participação dos Comitês de Monitoramento nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços de saneamento, dentro da nova governança contratual do setor. A análise empreendida, embasada em evidências coletadas

²⁹ Documento 69799921 registrado no SEI- 480002/001109/2023.

através de entrevistas e documentos oficiais, revelou uma resistência sistêmica ao envolvimento efetivo da sociedade civil nos processos decisórios e de fiscalização, a qual é presente desde o processo de concepção da governança contratual.

Os resultados mostraram que, apesar da criação formal dos Comitês e da inclusão de uma diversidade de entidades da sociedade civil, a estrutura e operacionalização destes órgãos enfrentam obstáculos significativos. Conflitos de interesse nos membros com direito a voto, falta de suporte institucional e financiamento, e restrições no acesso à informação foram identificados como barreiras que comprometem a sua capacidade de ação.

Primeiramente, o debate sobre quais categorias de membros têm direito à voto demonstra uma resistência dos representantes estatais, em especial o Governo do Estado e a Agência Reguladora, em renunciar ao controle sobre a participação social. Tanto nos fóruns metropolitanos quanto no setor de saneamento, a burocracia estatal historicamente abre poucos espaços para a participação da sociedade, cenário que se agrava nos Comitês de Monitoramento, com o poder público indo além da tradicional desqualificação da participação da sociedade, vindo a ameaçar não reconhecer a sua atuação. Ainda, os Comitês também têm que lidar com a tentativa de participação de representante das concessionárias privadas, desafio adicional que pode desvirtuar complemente o controle social, dado o flagrante conflito de interesses.

Além disso, não foi prevista qualquer forma de financiamento ou estrutura para o funcionamento dos Comitês, nem remuneração para os membros, em que pese parte dos recursos arrecadados nas tarifas sejam passados mensalmente aos municípios, à Ageresa e à RMRJ, e utilizados em outras iniciativas de fiscalização dos serviços. Na percepção dos Presidentes dos Comitês, a reticência do Estado em prestar o mínimo apoio financeiro, administrativo e jurídico necessário para os trabalhos demonstra a falta de interesse dos atores no funcionamento dos Comitês.

Outro ponto é o acesso à informação sobre a prestação dos serviços de saneamento. Embora haja certa publicidade dos dados, teoricamente disponíveis em processos no sistema SEI da Agência Reguladora, e apesar dos vários questionamentos realizados formalmente pelos Comitês, isso não garantiu acesso efetivo às informações. Na prática, os Comitês se depararam com processos cujos principais arquivos ora têm acesso restrito, ora apresentam elevada complexidade técnica e jurídica.

Além da falta de transparência em si, o elevado tecnicismo na produção da informação e a impossibilidade de se obter apoio especializado são barreiras que, na visão dos Presidentes dos Comitês, demonstram novamente o interesse estatal, especialmente da Agência Reguladora, em que o controle social não funcione. A transparência das informações sobre a prestação do serviço requer romper a dissintonia de linguagem entre os técnicos e a população, e depende tanto de uma mudança na forma como a informação é produzida e divulgada, quanto de um maior apoio técnico e jurídico ao funcionamento dos Comitês.

Por fim, a maior parte dos obstáculos à participação social estão postos desde a concepção dos Comitês, realizada em conjunto com o projeto de concessão, e demonstram a opção feita por um paradigma neoliberal na governança. A modelagem da governança contratual, feita por consultorias privadas e chancelada pelo Governo do Estado, não permitiu alterações por parte da população durante as audiências públicas, impondo restrições sistêmicas ao funcionamento dos Comitês. Dessa forma, pelo modelo de Comitês instaurado, espera-se que a população atue como mera consumidora, avaliando o serviço prestado, mas sem nenhum tipo de apoio para incursões mais profundas no planejamento, na regulação e na fiscalização do saneamento.

Em resumo, a governança contratual, apesar de ter incluído formalmente Comitês de Monitoramento, é resistente a uma ampliação real do controle social. A atuação destes fóruns nasce com barreiras intrínsecas, em conjunto com um modelo de concessão que pouco permitiu a participação social na sua concepção. Em que pese a atuação dos Comitês, baseada unicamente nos esforços de seus membros, ter demonstrado potencial para uma prestação mais justa dos serviços, na prática, essa atuação se deparou com uma série de desafios que limitou a sua efetividade. Esses desafios refletem a preferência por um modelo de governança contratual que prioriza interesses estatais e empresariais em detrimento da democratização do controle social.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a analisar o impacto da concessão do saneamento sobre a governança metropolitana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ),

partindo da hipótese de que a nova modelagem de concessão, introduzida pela Lei nº 14.026/2020, promove um modelo de governança neoliberal específica para o saneamento, com pouca margem para a participação dos municípios e da sociedade civil, ao mesmo tempo que pode atrair os debates sobre o saneamento metropolitano.

Os resultados obtidos confirmam essa hipótese. Evidenciou-se que o novo modelo promove uma governança centralizada no Governo do Estado e na sua Agência Reguladora, enquanto suprime parte das competências anteriormente atribuídas à governança metropolitana em questões de saneamento. Além disso, a nova governança é restritiva à participação municipal e da sociedade, ao mesmo tempo em que amplia a participação das concessionárias privadas na tomada de decisões, o que pode influenciar até mesmo a produção de água, ainda sob responsabilidade da CEDAE, enquanto essas operam como clientes.

A partir da análise das atas dos fóruns de governança metropolitana, fica claro que os Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMRJ, no que tange ao saneamento, foram utilizados para legitimar o reescalonamento deste serviço, agora dividido por blocos baseados em aspectos econômicos. O enxugamento do processo deliberativo nessas instâncias e a controversa intervenção na nomeação dos membros do Conselho Consultivo, exemplificam como o Governo do Estado agiu para se utilizar da instância metropolitana como meio de validação da concessão.

O debate mais relevante nessa instância se deu na disputa pelos recursos outorga, evidenciando uma atuação competitiva entre os municípios. Ao mesmo tempo em que caracteriza uma governança empresarial, com atuação estatal baseada em diretriz típica da administração privada e foco na ampliação dos resultados financeiros, essa disputa demonstra uma desconexão com os resultados específicos da prestação do serviço de saneamento. As metas de ampliação dos serviços, as tarifas, os requisitos de qualidade e até a exclusão de áreas de favelas das concessões, por exemplo, não foram escrutinadas nas instâncias de governança metropolitana.

Por outro lado, a partir do convênio de cooperação e do contrato de gerenciamento realizados entre a RMRJ e o Governo do Estado, foram reordenadas as competências relacionadas à organização, gerenciamento e fiscalização dos serviços de saneamento. Esse rearranjo, com grande parte das competências centradas no Governo do Estado e na sua Agência Reguladora, bem como

distribuição de funções entre conselhos e comitês, denominou-se governança contratual.

Tais conselhos e comitês atraíram inúmeros debates relacionados ao saneamento metropolitano, com temas que se relacionam à governança e à gestão do serviço. Entretanto, a maior parte desses debates ocorre no Conselho do Sistema de Fornecimento de Água, único fórum com competências deliberativas e de composição paritária entre as concessionárias e representantes ligados direta e indiretamente ao Governo do Estado. Nele, os temas são tratados a partir da ótica das empresas e de seus objetivos, sem espaço para os municípios e para a sociedade, podendo ter ampla influência em questões críticas, como a alocação de investimentos privados e públicos, bem como a distribuição de recursos hídricos na região metropolitana.

Em contrapartida, o processo de elaboração da governança, concebida por consultorias privadas e chancelada pelo Governo do Estado, com audiências públicas visando apenas legitimar o processo, explica a opção por relegar a participação dos municípios e da sociedade em fóruns consultivos, com várias limitações.

Quanto aos municípios, a governança contratual afunilou sua atuação nos Conselhos de Titulares, consultivos e com controle da Agência Reguladora, em cenário de protagonismo do Governo Estadual, assim como anteriormente presente na governança metropolitana e no setor de saneamento. Além disso, os municípios também aferem mensalmente parcela da arrecadação tarifária, o que, por um lado poderia auxiliar na estruturação de uma fiscalização robusta dos serviços, mas por outro, desincentiva questionamentos mais amplos que possam reduzir a arrecadação.

Para o controle social, foram previstos Comitês de Monitoramento lastreados em um paradigma neoliberal que vê a população como mera consumidora do serviço, sem a previsão de competências mais amplas para que essa interfira no planejamento, na regulação e na fiscalização. As entrevistas com os Presidentes dos Comitês e as análises dos documentos oficiais demonstraram um cenário muito desafiador, no qual o modelo de governança contratual e o Governo do Estado, assim como seus agentes, são refratários ao controle social e se negam a prover os instrumentos mínimos para a sua atuação. Dessa forma, os principais debates e contradições são mantidos fora do alcance da população, restritos às concessionárias privadas e a determinados agentes estatais, os quais contam com o auxílio de outras

empresas privadas, bancadas com recursos da tarifa, para fiscalizar a prestação dos serviços.

Por fim, a pesquisa realizada possuiu limitações que podem ser exploradas em pesquisas futuras sobre o tema. Por exemplo, a metagovernança do saneamento, o processo de criação da governança contratual, pode ser analisada a fundo para compreender o quanto a transformação de sujeitos e culturas, a partir do projeto neoliberal, influencia a prestação do serviço. Os vieses e as crenças dos principais atores das consultorias privadas, assim como do BNDES e do Governo do Estado, podem explicar várias das decisões e das limitações presentes na modelagem.

Na governança contratual, o Conselho do Sistema de Fornecimento de Água foi pouco explorado neste trabalho devido à ausência de acesso que permitisse entrevistar seus agentes públicos e privados. Ainda assim, esse fórum é alvo de muitos debates e possui competências amplas no que tange à metrópole fluminense, sendo crucial uma compreensão mais profunda do seu funcionamento e do seu impacto nos investimentos públicos e privados, na distribuição dos recursos hídricos, na qualidade da prestação dos serviços e até numa possível privatização do restante da CEDAE.

Outra limitação da análise se deu na tempestividade da análise do controle social. Os Comitês de Monitoramento ainda estão numa fase inicial quando da elaboração desta pesquisa, tendo sido realizada, nos últimos dias, a sua primeira assembleia anual. Portanto, muito poderá se evoluir nas possibilidades de participação da sociedade e na sua interação com o Estado, o que representa campo amplo para as pesquisas em diversas áreas, verificando não só o seu funcionamento, mas o seu impacto na prestação do serviço e na própria mobilização das entidades que dão base aos Comitês.

Ainda, a execução contratual da concessão não foi foco deste trabalho, mas é campo amplo para pesquisas e de grande relevância para a sociedade. Um dos pontos cruciais é como serão tratados os investimentos nas áreas de favelas, excluídas das metas de universalização na concessão. Além disso, também podem ser estudadas as iminentes revisões tarifárias, os investimentos realizados e postergados, a qualidade dos serviços prestados e inúmeros outros pontos controversos relativos à prestação dos serviços.

Em resumo, a pesquisa realizada demonstrou que o projeto de concessão instaurou um novo modelo de governança neoliberal específico para o saneamento, o

qual se sobrepõe às competências da governança metropolitana. Essa nova governança, para além da priorização dos interesses das concessionárias, abre pouca margem para a participação dos municípios e é resistente ao controle social, mesmo diante da emergência dos temas e do interesse de diversas entidades representantes da sociedade.

REFERÊNCIAS

- AGENERSA. **Despacho da Secretaria Executiva**. Rio de Janeiro: SEI nº 73859996, 2024.
- ARRETCHE, M. T. D. S. Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 11, 1996. 44-66.
- ARRETCHE, M. T. D. S. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.
- ARRETCHE, M. T. D. S. Política Nacional de Saneamento: A Reestruturação das Companhias Estaduais. In: **IPEA Infra-estrutura perspectivas de reorganização**. Brasília: IPEA, 1999. p. 79-106.
- ATA da 1ª Audiência Pública - Bloco 3**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2021. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/concessaosaneamentorj2021/sites/default/files/arquivos_paginas/Ata_1a_Audiencia_Publica.pdf>. Acesso em: 09 maio 2024.
- AZEVEDO, S. D.; GUIA, V. R. D. M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil **Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. In: RIBEIRO, L. C. D. Q.. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 97-110.
- BALBIM, R. N. et al. Desafios Contemporâneos na Gestão das Regiões Metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. n. 120, jan./jul. 2011. 149-176.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BNDES. **Apresentação do Projeto de Concessão do Saneamento do RJ**. Hub de Projetos - Rio de Janeiro - Saneamento (blocos 1, 2 e 4), Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Rio-de-Janeiro-Saneamento/95ee1cd5-7e8d-11ea-8ee4-0242ac11002b>>. Acesso em: 05 mar. 2024.
- BONDUKI, N. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI, N. **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. 1ª. ed. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017. p. 81-138.
- BORJA, P. C. Análise situacional dos programas e ações federais. In: HELLER, L., et al. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. p. 288.
- BRASIL. **Constituição Federal**. [S.l.]: [s.n.], 1988.
- BRASIL. **Lei nº 11.445**. [S.l.]: [s.n.], 2007.
- BRASIL. **PLANSAB** - Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília: [s.n.], 2014.
- BRASIL. **Lei nº 13.089**. [S.l.]: [s.n.], 2015.

BRASIL. **Lei nº 14.026**. [S.l.]: [s.n.], 2020.

BRASIL. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU/Tribunal de Contas da União**. 3ª. ed. Brasília: [s.n.], 2020.

BRASIL. **Painel de Informações. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS**, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/painel-de-informacoes>>. Acesso em: 11 maio 2024.

BRASIL. **Painel de Informações sobre Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)**, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/painel-de-informacoes>>. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.599**. [S.l.]: [s.n.], 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.598**. [S.l.]: [s.n.], 2023.

BRASIL. **Painel de Regionalização dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil**. SNIS, 2023. Disponível em: <<http://appsniis.mdr.gov.br/regionalizacao-hmg/web/>>. Acesso em: 04 set. 2023.

BRENNER, N. Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960–2000. In: ARTS, B.; LAGENDIJK, A.; HOUTUM, H. **The Disoriented State: Shifts In Governmentality, Territoriality and Governance**. [S.l.]: Springer, 2009. Cap. 3, p. 41-77.

BRITTO, A. L. desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.445/2007. **Revista Eletrônica e-metropolis**, Rio de Janeiro, Dezembro 2012. 8-18.

BRITTO, A. L. Estudo Proposições para acelerar o avanço da política de saneamento no Brasil? Tendências atuais e visão dos agentes do setor. In: HELLER, L. **Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2018. p. 53 - 104.

BRITTO, A. L. Mudança nas gestões dos serviços de saneamento básico: discutindo os caminhos propostos e as perspectivas de atendimento universal com água e esgotamento sanitário. In: DICKSTEIN, A. C.; CHERMONT, J. **Vozes para o saneamento básico**. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020. p. 21-31.

BRITTO, A. L. et al. Da Fragmentação à Articulação: a Política Nacional de Saneamento e seu Legado Histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 14, Maio 2012. 65-83.

BRITTO, A. L.; QUINTSLR, S. A política neoliberal no saneamento básico: mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. D. Q. **Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 33-56.

CASTRO, J. E. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 53-75.

CASTRO, J. E. Gestão democrática nos serviços de saneamento. In: REZENDE, S. C. **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. p. 441-474.

CASTRO, J. E.: a centralidade do conhecimento científico e da política democrática na construção de uma sociedade mais humana, inclusiva e sustentável. **Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais (GESTA)**, 10, 2022. 1-14.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. C. **Governança Pública**: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. Boletim de Análise Político-Institucional, dez 2018. 9-15.

COLONEZE, Y. F. **A trajetória institucional da política de saneamento no Brasil (1891-2020)**: da luta pela titularidade aos embates em torno da privatização dos serviços. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2021.

CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. **2ª reunião do Conselho Deliberativo**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2019. Disponível em: <<https://www.irm.rj.gov.br/sites/default/files/2024-01/Ata-Reuniao-do-Conselho-Deliberativo-19-09-2019.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. **Resolução CD nº 08 de 28 de dezembro de 2020**. [S.l.]: [s.n.], 2020a. Disponível em: <<https://www.irm.rj.gov.br/sites/default/files/2024-01/DO-238-A-Resolucao-CD-n07-e-Resolucao-CD-n08-de-28-12-2020.pdf>>. Acesso em: 2024 mar. 11.

CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. **4ª Reunião do Conselho Deliberativo**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2020b. Disponível em: <https://www.irm.rj.gov.br/sites/default/files/2024-01/Diario_Oficial_-_Ata_e_reuniao_12-02-2020.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. **5ª reunião do Conselho Deliberativo**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2020c. Disponível em: <<https://www.irm.rj.gov.br/sites/default/files/2024-01/D.O.n108-AtaReuniao-CD-29-05-20.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2024.

CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. **6ª reunião do Conselho Deliberativo**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2020d. Disponível em: <<https://www.irm.rj.gov.br/sites/default/files/2024-01/Ata-6-Reuniao-do-Conselho-Deliberativo-17-12-2020.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2024.

CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. **7ª reunião do Conselho Deliberativo**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2021a. Disponível em: <<https://www.irm.rj.gov.br/sites/default/files/2024-01/Ata-7-Reuniao-do-Conselho-Deliberativo-30-06-21%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2024.

CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. **10ª reunião do Conselho Deliberativo**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2021b.

Disponível em: <<https://www.irm.rj.gov.br/sites/default/files/2024-01/ATA10.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2024.

CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. **11ª Reunião**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2022a. Disponível em: <https://www.agenersa.rj.gov.br/sites/agenersa/files/arquivos_paginas_basicas/ata-csfa-11_0.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. **12ª Reunião**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2022b. Disponível em: <https://www.agenersa.rj.gov.br/sites/agenersa/files/arquivos_paginas_basicas/ata-csfa-12_0.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. **17ª Reunião Ordinária**, 18 abr. 2023a. Disponível em: <https://www.agenersa.rj.gov.br/sites/agenersa/files/arquivos_paginas_basicas/ata-csfa-17a_RO.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2024.

CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. **5ª Reunião Extraordinária**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023b. Disponível em: <https://www.agenersa.rj.gov.br/sites/agenersa/files/arquivos_paginas_basicas/5a%20REXT.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. **20ª Reunião**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023c. Disponível em: <https://www.agenersa.rj.gov.br/sites/agenersa/files/arquivos_paginas_basicas/ata-csfa-20a_RO.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. **18ª Reunião**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023d. Disponível em: <https://www.agenersa.rj.gov.br/sites/agenersa/files/arquivos_paginas_basicas/ata-csfa-18a_RO.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

CORRÊA, F. S. et al. Como e para quem se governa? Desafios para a governança metropolitana no Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. D. Q.; RIBEIRO, M. G. **Reforma Urbana e Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 119-144.

COSTA, M. A. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidades e incertezas. In: COSTA, M. A. (). **O Estatuto da Cidade e o Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA, 2016. p. 181 - 206.

COSTA, M. A. A agenda metropolitana e a pesquisa aplicada: um balanço. In: COSTA, M. A., et al. **Federalismo, Planejamento e Financiamento**: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2021. p. 11 - 25.

CRESWELL, J. W. **Investigação Qualitativa & Projeto de Pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. Tradução de Sandra Mallmann da Rosa. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DA COSTA, S. S.; RIBEIRO, W. A. Dos porões à luz do dia: um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L.;

CASTRO, J. E. **Política pública e gestão dos serviços de saneamento**. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 467-482.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 184 de 27 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. [S.l.]: [s.n.], 2018.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Produto 18: Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Tomo I**. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Convênio de Cooperação nº [.] - Convênio de Cooperação que entre si celebram o Estado do Rio de Janeiro e o Município [.] , visando à formalização de gestão associada relativa aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário**. R: [s.n.], 2020a. Disponível em: <www.consultapublica.rj.gov.br/sites/ConsultaPublica/files/grupo3/Convenio_Municipios.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Contrato de Gerenciamento que celebram entre si o Estado do Rio de Janeiro e o Município [.] , visando disciplinar direitos e obrigações decorrentes da gestão associada relativa aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário**, 2020b. Disponível em: <http://www.consultapublica.rj.gov.br/sites/ConsultaPublica/files/grupo3/Contrato_de_Gerenciamento_municipios.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Anexo X - Regramento do Sistema de Fornecimento de Água**. [S.l.]: [s.n.], 2020c. Disponível em: <<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/ANEXO-X-Regramento-do-sistema-de-fornecimento-de-agua.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Anexo IX - Conselho de Titulares**. [S.l.]: [s.n.], 2020d. Disponível em: <<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/ANEXO-IX-Conselho-de-Titulares.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Anexo XII - Comitê de Monitoramento**. [S.l.]: [s.n.], 2020e. Disponível em: <<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/ANEXO-XII-Comite-de-monitoramento.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Minuta de Contrato de Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário nos Municípios do Bloco [.]**. [S.l.]: [s.n.], 2020f. Disponível em: <<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/Contrato-de-Concessao.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Anexo V - Disposições para Contratação de Verificador e Certificador Independente**. [S.l.]: [s.n.], 2020g. Disponível em: <<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/ANEXO-V-Verificador-Independente-e-Certificador-Independente.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Anexo IV - Caderno de Encargos da Concessão**. [S.l.]: [s.n.], 2020h. Disponível em:

<<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/ANEXO-IV-Caderno-de-Encargos.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Convênio de Cooperação que celebram o Estado do Rio de Janeiro e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2020i.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Ata de Audiência Pública**. Projeto de Universalização dos Serviços de Saneamento Básico Bloco 3., 2021.

ESTEVAM, D. A concessão metropolitana do saneamento básico no Rio de Janeiro. In: APLICADAS, I. D. P. E. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. Brasília: IPEA, 2023. p. 139-148.

FIGUEIRA, E. **Entrevista sobre os Comitês de Monitoramento**. Rio de Janeiro: [s.n.], 16 abr. 2024. Entrevista concedida a João Paulo Pacheco.

FONSECA, F. C. P. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, 21, 2019.

FONSECA, F.; MEZA, H.; CARVALHO, R. D. N. Apresentação. **Cadernos Metrópole** - as metrópoles sob a governança neoliberal, São Paulo, 24, 2022. 435-856.

FOX PRZEWORSKI, J. Changing intergovernmental relations and urban economic development. **Environment and Planning C: Government and Policy**, 4, 1986. 423 - 438.

GALLAND, D.; HARRISON, J. Conceptualising Metropolitan Regions: How Institutions, Policies, Spatial Imaginaries and Planning Are Influencing Metropolitan Development. In: ZIMMERMANN, K.; GALLAND, D.; HARRISON, J. **Metropolitan Regions, Planning and Governance**. Berlin: Springer, 2020. p. 1 - 24.

GALLAND, D.; TEWDWR-JONES, M. Past, Present, Future: The Historical Evolution of Metropolitan Planning Conceptions and Styles. In: ZIMMERMANN, K.; GALLAND, D.; HARRISON, J. **Metropolitan Regions, Planning and Governance**. Berlin: Springer, 2020. p. 195 - 210.

GALLO, A. Transformando o Brasil pelo saneamento: as lições aprendidas na modelagem para concessão do serviço no estado do Rio de Janeiro e a aderência do projeto aos ODS. **Revista do BNDES**, 28, dez 2021. 315-160.

GALVÃO JUNIOR, A. D. C.; XIMENES, M. M. D. A. F. Desafios para os conselhos de saneamento básico. In: GALVÃO JUNIOR, A. D. C.; XIMENES, M. M. D. A. F. **Regulação: Controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 69-94.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Belo Horizonte: Letra Capital, 2009.

GOMES, U. A. F.; HELLER, L. Participação em saneamento por meio de conselhos gestores: controle social ou legitimação política? In: HELLER, L.; DE AGUIAR, M.

M.; REZENDE, S. C. **Participação e controle social em saneamento básico**: Conceitos, potencialidades e limites. Belo Horizonte: UFMG, 2016. p. 115-132.

GONÇALVES, E. D. A experiência francesa de governança metropolitana: da descentralização à cooperação intercomunal. **Caderno de Relações Internacionais**, Recife, 14, 2023.

GONDIM, L. M. D. P. A prática do planejamento dentro das burocracias públicas: um enfoque dos papéis desempenhados pelos planejadores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 25, 1991. 57-72.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Promoção SECC/SUBJUR nº 81/24**. Rio de Janeiro: SEI nº 69672826, 2024.

HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. **Geografiska Annaler**. Series B, Human Geography, 71, 1989. 3-17.

HELLER, L. et al. A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 483-501.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política Pública de Saneamento: Apontamentos Teórico-Conceituais. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, 12, jul/set 2007. 284-295.

HELLER, L.; DE AGUIAR, M. M.; REZENDE, S. C. **Participação e controle social em saneamento básico**: Conceitos, potencialidades e limites. Belo horizonte: UFMG, 2016.

HELLER, L.; REZENDE, S. C.; HELLER, P. G. B. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JUNIOR, A. D. C.; XIMENES, M. M. D. A. F. **Regulação**: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: ABAR, 2007. p. 37-68.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. **Painel Municípios e Saneamento**. Municípios e Saneamento, 2023. Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/explore-compare>>. Acesso em: 13 julho 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**. Brasília: IBGE, 2017.

IPEA. **A institucionalização das regiões metropolitanas**. IPEA. Rio de Janeiro. 1969.

JACOBI, P. R. Planejamento e participação na governança da água no Brasil e suas interfaces com a governabilidade dos serviços de saneamento. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Política pública e gestão dos serviços de saneamento**. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 542-556.

JESSOP, B. Metagovernance. In: BEVIR, M. **The SAGE Handbook of Governance**. Berkeley: SAGE, 2011. p. 106-123.

KLINK, J.; STROHER, L. O funding do Estatuto da Metrópole: dos Recursos sem Planejamento para Planejamento sem Recursos? In: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. **Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável: Experiências do Brasil e Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 233-251.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, 11, jul/dez 2009. 299 - 317.

LIPIETZ, A. The National and the Regional: Their Autonomy Vis-à-vis the Capitalist World Crisis. In: PALAN, R.; GILLS, B. **Transcending the State** - Global Divide. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994. p. 23 - 43.

LOBINA, E. A necessidade de insubordinação e as possibilidades de participação. In: HELLER, L.; AGUIAR, M. M. D.; REZENDE, S. C. **Participação e controle social em saneamento básico**: Conceitos, potencialidades e limites. Belo Horizonte: UFMG, 2016. p. 51-74.

LOUREIRO, V.; FRANÇA E LEITE, V. Por uma região metropolitana eficiente, equilibrada e sustentável - contribuição da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Estado do Rio de Janeiro. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 241-266.

LUI, L.; COSTA, M. A. Arranjos institucionais e relações interfederativas nas regiões metropolitanas brasileiras: a construção de uma matriz de cooperação e seus limites. In: COSTA, M. A., et al. **Federalismo, Planejamento e Financiamento**: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2021. p. 27-49.

MARTINS, L. G. V. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: entre avanços e impasses. In: COSTA, M. A., et al. **Federalismo, Planejamento e Financiamento**: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2021. p. 310-332.

MARTINS, S. A. **Entrevista sobre os Comitês de Monitoramento**. Rio de Janeiro: [s.n.], 16 abr. 2024. Entrevista concedida a João Paulo Pacheco.

MAYER, M. Post-Fordist City Politics. In: AMIN, A. **Post-Fordism: A Reader**. Cambridge: Wiley-Blackwell, 1994.

MELLO, M. C. D. C. D. **O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte**: histórica, funcionamento e perspectivas. Dissertação (mestrado em saneamento, meio ambiente e recursos hídricos) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal"? efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, 1996. 11 - 20.

MONTEIRO, J. R. D. R. **Plano Nacional de Saneamento**: Planasa. Análise de Desempenho. [S.l.]. 1993.

MOURA, R.; GORS DORF, L. F. Caderno Temático 04 - Questão Metropolitana. In: REZENDE, S. C. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. p. 133-178.

NORONHA, S.; PINTO, J. R. L. Brasil é vice-líder mundial em reestatização de água. **Centro Experimental de Saneamento Ambiental**, 2021. Disponível em: <<http://www.saneamento.poli.ufrj.br/index.php/br/noticias/538-brasil-e-vice-lider-mundial-em-reestatizacao-da-agua>>. Acesso em: 03 set. 2023.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil**: Clientelismo e Insulamento Burocrático. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OSTROM, V.; TIEBOUT, C. M.; WARREN, R. The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. **The American Political Science Review**, 55, dec 1961. 831-842.

PANTOJA, I. **O que faz o metropolitano, metropolitano?** Instituições, conflitos e participação na trajetória da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

PROCURADORIA GERAL DA AGENERSA. **Parecer nº 121/2023/Agenersa/Proc.** Rio de Janeiro: SEI nº 49527992, 2023a.

PROCURADORIA GERAL DA AGENERSA. **Parecer nº 418/2023/AGENERSA/PROC.** Rio de Janeiro: SEI nº 49527992, 2023b.

QUINTSLR, S. A **(Re)produção da Desigualdade Ambiental na Metrôpole**: Conflito pela água, 'crise hídrica' e macrossistema de abastecimento no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

QUINTSLR, S.; WERNER, D. Rodadas de neoliberalização e saneamento básico no Brasil: o caso da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE). In: BRANDÃO, C. A.; WERNER, D.; OLIVEIRA, F. L. P. D. **Socioeconomia Fluminense**. Políticas públicas em tempos de crise. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021. p. 335-364.

RAMOS, C. S.; BRITTO, A. L. A face oculta da privatização das águas. **Outras Palavras**, 2021. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/crise-brasileira/face-oculta-da-privatizacao-das-aguas/>>. Acesso em: 05 set. 2023.

REZENDE, S. C. et al. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil - Vol 5**: Investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2014.

RIBEIRO, L. C. D. Q.; BRITTO, A. L. **Democracia local e governança metropolitana**: o caso do Rio de Janeiro. Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais: emetropolis, março 2013. 08-18.

RIBEIRO, L. C. D. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. D. S.; RODRIGUES, M. J. **Estatuto da Metrôpole**: avanços, limites e desafios. Observatório das metrópoles, 2015. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/estatuto-da->

metropole-avancos-limites-e-desafios/#:~:text=O%20Estatuto%20das%20Metr%C3%B3poles%20reconhece,e%20relev%C3%A2ncia%20pol%C3%ADtica%20e%20socioecon%C3%B4mica%2C>. Acesso em: 11 jun. 2023.

ROCHA, S. A. Mercantilização da política de saneamento em Manaus. **Revista Terceira Margem Amazônia**, 6, 2020. 150-165.

ROGÉRIO, L. M. **Entrevista sobre os Comitês de Monitoramento**. Rio de Janeiro: [s.n.], 22 abr. 2024. Entrevista concedida a João Paulo Pacheco.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L. C. D. Q. **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 111 - 124.

RUBINGER, S. D.; REZENDE, S. C.; HELLER, L. Discursos dissonantes: a comunicação entre técnicos e a população como fator para a participação social. In: HELLER, L.; AGUIAR, M. M. D.; REZENDE, S. C. **Participação e controle social em saneamento básico**: Conceitos, potencialidades e limites. Belo Horizonte: UFMG, 2016. p. 161-201.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. **Theories of Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-222.

SANTOS JUNIOR, A. D. O. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, M. A. et al. Governança Metropolitana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 165-185.

SAVITCH, H.; VOGEL, R. K. Regionalism and urban politics. In: DAVIES, J. S.; IMBROSCIO, D. L. **Theories of Urban Politics**. 2ª. ed. London: Sage, 2009. p. 106-124.

SAVITCH, H.; VOGEL, R. V. **Paths to New Regionalism**. State & Local Government Review, 32, 2000. 158-168.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, mar./abr. 2009. 347-369.

SERAFIM, J. R. D. M. **Entrevista sobre os Comitês de Monitoramento**. Rio de Janeiro: [s.n.], 18 abr. 2024. Entrevista concedida a João Paulo Pacheco.

SWYNGEDOUW, E. Águas revoltas: a economia política dos serviços públicos essenciais. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 76-97.

TOMÁS, M. Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal. **International Journal of Urban and Regional Research**, 36.3, May 2012. 554-567.

TOMÁS, M. Metropolitan Revolution or Metropolitan Evolution? The (Dis)continuities in Metropolitan Institutional Reforms. In: ZIMMERMANN, K.; GALLAND, D.;

HARRISON, J. **Metropolitan Regions, Planning and Governance**. Berlin: Springer, 2020. p. 25-40.

TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2023**. Trata Brasil, 2023. Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2023/>>. Acesso em: 03 set. 2023.

VANZELLA, R. D. F.; BORGES, J. S. A. Notas sobre a Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In: DAL POZZO, A. N. **Lei Federal nº 14.026/2020: O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 221-250.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires: L'économie d'archipel**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

WOOD, R. C. Metropolitan government 1975: an extrapolation of trends: the new metropolis: Greenbelt, grassroots or Gargantua? **The American Political Science Review**, 52, Mar 1958. 108-122.

ZELENOVSKY, M. A. F. **O Tribunal de Contas da União e os Conselhos de Saúde: possibilidades de cooperação nas ações de controle**. Monografia. (Especialização em Direito Público e Controle Externo para Analistas do Tribunal de Contas da União), Brasília, 2006. 20.

ZIMMERMANN, K.; GETIMIS, P. **Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue**. *Raumforsch Raumordn/ Spatial Research and Planning*, Mar 2017. 203 - 209.

APÊNDICE A – ENTREVISTAS COM OS PRESIDENTES DOS COMITÊS DE MONITORAMENTO

As entrevistas foram realizadas entre os dias 16/04/2024 e 22/04/2024 com os Presidentes dos Comitês de Monitoramento dos quatro blocos. Todas foram feitas por meio de videochamadas nas plataformas Microsoft Teams e Zoom. O tempo de duração variou entre 12 (doze) e 49 (quarenta e nove) minutos.

Antes de iniciar a gravação, foi feita breve explicação sobre o objetivo do trabalho, o objetivo da entrevista e foi solicitada a autorização para gravação. As transcrições foram enviadas aos entrevistados, de forma que eles pudessem corrigir eventuais erros e retirar partes as que eles não desejam que sejam publicadas.

Com relação à entrevista do Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 03, houve problemas técnicos e, apesar da entrevista ter ocorrido normalmente, somente metade ficou gravada. Por isso, apenas as questões iniciais se encontram aqui transcritas e foram utilizadas no trabalho.

Por fim, para melhor compreensão do diálogo, optou-se por corrigir erros de linguagem, arrumando-os, quando necessário, no próprio texto. As notas de rodapé também cumprem a função de apresentar trocas de palavras e informações complementares para melhor compreensão da comunicação/linguagem oral. Além disso, a linguagem oral também foi complementada por meio de palavras adicionadas ao texto, e essas se encontram entre colchetes, de forma a não comprometer o conteúdo da entrevista.

Em relação aos integrantes das entrevistas, para facilitar a leitura e o diálogo, foram utilizadas as siglas abaixo a partir dos interlocutores:

- João Paulo de Jesus Pacheco, como entrevistador, será tratado como *JPJP*.
- Licínio Machado Rogério, Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 01, será tratado como *LMC*.
- Eduardo Figueira, Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 02, será tratado como *EF*.
- João Ricardo de Mattos Serafim, Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 03, será tratado como *JRMS*.
- Adriana Sotero Martins, Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 04, será tratada como *ASM*.

Entrevista realizada no dia 22/04/2024 com o Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 01, Licínio Machado Rogério:

LMR: Anota o meu nome, Licínio Machado Rogério. Se você quiser abreviar, diga Licínio M. Rogério.

JPJP: Perfeito.

LMR: Não escreva só Licínio Rogério, Rogério é sobrenome, não é nome.

JPJP: Tranquilo. A ideia aqui é trazer a sua percepção sobre os Comitês de Monitoramento, [pois] eu estou fazendo a dissertação de mestrado sobre a governança metropolitana e contratual do saneamento.

LMR: Uma m***. O Comitê de Monitoramento foi um “cala a boca” que o governo deu, em vez de criar o Conselho de Usuários, que é necessário pela Lei Federal 13.460 de 2017 que até hoje não é cumprida, que diz que toda concessionária de serviço público tem que ter um Conselho de Usuários, aí eles inventaram o Comitê de Monitoramento, inventaram por bloco e não dão nenhum suporte, apesar da Agenesra dar, teoricamente, mas ela não dá uma secretária exclusiva, não tem uma página na internet, então procura aí, Comitê de Monitoramento, você não vai achar nada.

JPJP: Sim.

LMR: Então nós vamos ter agora, anota se você quiser, até para assistir melhor, vai ter uma assembleia consultiva agora, no dia 30 de abril, aberta ao público. Está é bom se inscrever logo, porque só tem 100 lugares presenciais. Porque a gente vai, mais ou menos, colocar o que que a gente não fez em um ano de Comitê funcionando, porque a gente fica brigando para ter o mínimo de condições. Imagina que a gente não tendo uma secretaria, como é que a gente pode trabalhar. Nosso serviço é gratuito, ne?

JPJP: Sim, a minha primeira pergunta era justamente sobre isso. Sobre a sua avaliação da infraestrutura física, de pessoal, administrativo e financiamento que os Comitês têm.

LMR: Não há estrutura física e nem há financiamento. Portanto, não é possível avaliar.

JPJP: E em relação à avaliação da transparência da Agenesra, eu vi que vocês solicitaram alguns documentos da FIPE e outros. Qual sua avaliação sobre a transparência da agência?

LMR: A transparência faz parte do conjunto de sacanagem, porque ela diz que é totalmente transparente, você pergunta uma coisa, eles mandam um documento, que

tem milhões de citações de números de processos SEI, alguns fechados, outros aberto, mas não explica. Quer dizer, uma que eles gastaram três páginas para dar uma informação que era responder em duas linhas, se quiser. Mas eles têm que certificar porque que não fez. O negócio da FIPE, até agora a gente não conseguiu entender como a coisa funciona.

JPJP: Eles passam os dados e não informação, então.

LMR: Sabe aquelas coisas, você vai na biblioteca [e pergunta:] você sabe como eu consigo um mapa de tal lugar? Aí eles te entregam uma caixa de mapas e dizem: está aqui.

JPJP: É só procurar.

LMR: Só procurar. É nesse nível.

JPJP: E em relação aos documentos e debates, tanto os documentos da Agenesra quanto os debates do Comitê, você vê necessidade de auxílio técnico, jurídico, contratual e de contabilidade?

LMR: É óbvio. A gente não tem nenhuma infraestrutura, porque a gente precisaria ter um advogado para você fazer uma consultoria. Você tem que acompanhar prazos de coisas, para isso, uma secretária. Com uma secretaria funcionando seria fácil de acompanhar. Leria o diário oficial, saberia o que está acontecendo, mas não. É feito para não funcionar. Não interessa que o Comitê funcione.

JPJP: Perfeito.

LMR: Aí você [fala com] o governador, eles jogam para a Agenesra, a Agenesra diz que dá o maior apoio para a gente. O maior apoio significa ganhar uma secretária que trabalha em hora extra, porque ela tem outros compromissos. Uma vez a secretária que nos atende, de favor para a Agenesra, [nos] mandou várias comunicações no domingo. Ou seja, estava tão enrolada de serviço que ela, consciente do seu papel, foi trabalhar domingo para atender o Comitê.

JPJP: Muito difícil.

LMR: As atas demoram, fica faltando assinatura. Estão fazendo de tudo para o Comitê não funcionar. Não interessa [a] eles, porque a gente pode incomodar. E a Agenesra, lá são todos cargos políticos, não é? Então.

JPJP: Sim. E em relação ao funcionamento do Comitê, nos debates do regimento interno vocês retiraram o direito a voto do Estado e dos municípios. O que você acha sobre a participação desses entes?

LMR: É porque eles são titulares. O Estado e municípios são titulares do contrato, então eles não têm que fazer nada. Eles podem participar do Comitê de Monitoramento, mas eles não podem tomar nenhuma decisão sobre o monitoramento porque eles são titulares do que a gente está monitorando. É mais ou menos como eu que eu te pedir uma opinião sua sobre o seu chefe. Seus chefes estão trabalhando direito. Aí você não vai ter liberdade para isso. Ou eu [posso] falar com o seu chefe para ele dar uma bronca em você, mas você está trabalhando de acordo com o que ele quer. Então, há um flagrante conflito de interesses.

JPJP: E sobre esse conflito de interesses, qual sua opinião sobre o interesse da associação das concessionárias privadas, a ABCON, em participar dos Comitês?

LMR: A mesma coisa. Ela é a associação das empresas que estão sendo monitoradas. Se tiver que ter uma decisão, de exigir alguma coisa da empresa, ela não vai querer porque ela está num papel ali de defender as empresas. Obviamente, ela não pode participar.

JPJP: Perfeito. Em fevereiro desse ano vocês fizeram um pedido de informação sobre a atuação da FIPE, voltando aquele assunto. Qual a sua opinião sobre a atuação das consultorias privadas, em especial da FIPE, na governança do sistema?

LMR: Bem, a FIPE não disse até agora o que que ela está fazendo, ou se disse, mandou tão escamoteado, que a gente não consegue entender o que é que ela faz. E as outras que você falou, as consultorias privadas, é isso?

JPJP: Isso, consultorias privadas.

LMR: Mas eu nem sei que de quem você está falando.

JPJP: Têm algumas consultorias que prestam auxílio para o Instituto Rio metrópole também.

LMR: Instituto Rio Metrópole é outra coisa que é feita proforma. O governador Witzel, na véspera da instalação do Conselho³⁰, ele simplesmente bloqueou a participação da sociedade civil, proibindo inclusive o ingresso no Palácio no dia da inauguração, da primeira reunião do Conselho.

JPJP: Sim.

LMR: Por aí você já vê. E o Cláudio Castro é vice dele e acompanha as coisas. A gente já conversou, já mandou um monte de correspondência para o governo e eles,

³⁰ Aqui, o entrevistado se refere ao Conselho Consultivo da RMRJ, o qual foi alvo de ação do Governo do Estado, ainda no mandato do Governador Wilson Witzel, para impedir com que os membros eleitos na Conferência Metropolitana tomassem posse.

simplesmente, se recusam a responder, ou quando respondem, respondem de uma forma ingrata. São muito ruins com o Comitê, em termos de disponibilidade de trabalho. A gente tem que brigar muito para poder trabalhar, o que é muito ruim e, além disso, a gente está gastando o nosso tempo particular para trabalhar com o governo que recebe, a Agenesra recebe meio por cento do valor da soma das faturas das empresas. Ela poderia botar algum dinheiro para botar umas coisas de infraestrutura, mas o Presidente da Agenesra disse que ele não pode botar dinheiro em entidade particular. Ele considera o Comitê uma entidade particular, apesar de ter sido criado pelo governo. Aí vem com um discurso muito bonito. A gente estava na Assembleia Legislativa, ele falou isso. O deputado Jari disse que ia mudar e não mudou nada. Interessa a todo mundo que a gente não funcione.

JPJP: É um “baita” contrassenso.

LMR: Não, é um senso. Não é contrassenso (rs). A gente é que está de chato nessa história. O ideal era o Comitê não funcionar, não existir. Mas já que ele existe, que ele funcione da pior forma que possível, para ele não incomodar. Você está vendo aí contas de água explodindo. O governo, o BNDE atenção, eu não me enganei. O nome do banco é Banco Nacional de Desenvolvimento.

JPJP: Ele perdeu o social.

LMR: Ele perdeu o social no meio do caminho. Ele disse já disse em duas reuniões, que nós participamos. Uma na audiência na OAB³¹ e outra na reunião que nós tivemos dentro do BNDE. As concessionárias têm que atender no que for possível. Quando as concessionárias não conseguirem atender a universalização, o governo tem que entrar. Para o governo entrar, p***, por que que tem que ter a concessionária?

JPJP: E, em relação ao BNDES, à concepção da concessão. Vocês conseguiram.

LMR: Eles acham maravilhoso.

JPJP: Vocês conseguiram participar da concepção da modelagem, seja nas audiências públicas, ou em outros lugares?

LMR: (risos) Eles fazem as audiências públicas para dar legitimidade, porque eles não dão o espaço e quando você fala eles (corte do áudio). Então, as audiências públicas são uma coisa feita por uma mera formalidade para dizer que a população está sendo ouvida. População está sendo ouvida, mas nada além disso. Isso vale para todas as audiências públicas. Não é o caso aqui, mas na audiência da linha 4 do metrô, na

³¹ Ordem dos Advogados do Brasil.

época do então governador Sérgio Cabral, teve um teve uma audiência no Colégio André Maurois, de sete da noite até às 2:30 da manhã, onde tinha uma plateia de 350 pessoas, dentro dessas 350, 349 eram contra o que eles estavam propostos. E no final, sr. Régis Fichtner, que era o secretário de desenvolvimento, o secretário que atuava nisso, virou e disse: *“mas nós vamos fazer assim”*. Então a gente perdeu um tempo lá naquela audiência, denunciemos um monte de m*** que estava acontecendo, ficou por isso mesmo e depois você viu as m*** que rolaram. Na questão da água, um monte de sugestões que a gente deu durante a audiência estava nisso. O principal talvez seja a questão da conta d’água. Eles falaram o tempo inteiro durante as audiências: *“não vai haver aumento de tarifas”*. O que você imagina que “não vai haver aumento de tarifa” significa? Você vai continuar pagando o mesmo valor que você sempre pagou. Eles não falaram, e se não falaram foi por má fé, ou por incompetência, que uma série de hidrômetros estavam com a vida útil vencida, e o hidrômetro quando está com a vida útil vencida, ele marca menos. Você está acostumado com uma conta da sua casa de tantos reais por mês. Quando você fala “não vai haver aumento de tarifa”, você raciocina: bem, eu vou continuar pagando a mesma coisa. Você vai continuar pagando a [mesma] coisa por metro cúbico, porém hidrômetros estavam marcando a menor, você estava acostumado ao valor de conta que os novos hidrômetros “HD”³², no jargão deles, marca corretamente, mas você não estava acostumado com aquilo. Tinha um padrão de vida e um padrão de conta. E aí o resultado: contas dobradas, triplicadas, uma gritaria geral. A Águas do Rio conseguiu, em menos de 2 anos, virar a segunda empresa mais acionada no Tribunal de Justiça.

JPPJ: Nossa.

LMR: Tanto que foi feito um TAC³³, não sei se já leu o TAC, foi feito por causa disso. Eles só perdem para a Light porque a Light é uma desgraça.

JPPJ: Em relação às tarifas, vocês tiveram uma intervenção junto à Agenera quanto à aplicação do reajuste antecipado pela Águas do Rio e pela Iguá.

LMR: A Iguá não antecipou tanto. Você pode interromper uns cinco minutos?

JPPJ: Tranquilo. Eu vou parar aqui e a gente continua assim que você puder.

³² O termo hidrômetro “HD” não foi encontrado em pesquisas.

³³ Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a Agenera e a Defensoria Pública para garantir que não sejam cobradas tarifas abusivas na conta de água enquanto não houver a troca de hidrômetros nas residências dos consumidores.

Intervalo em que a gravação foi interrompida.

JPPJ: Então, sobre o reajuste que vocês comunicaram à Agenera, você considera que foi uma intervenção exitosa do Comitê? Vocês comunicaram e a Agenera depois conversou com a empresa pra impedir essa aplicação do reajuste antecipado.

LMR: É, eu acho que sem o Comitê, ele teria passado batido. Porque, o que acontece, todos os anos, a Agenera aprova o aumento, o número está correto, aprova um aumento, manda para o governador e o governador publica no diário oficial. Esse ano, eles não publicaram. Aí a Águas do Rio pegou uma ata de uma reunião da Agenera e passou a aplicar o preço.

JPPJ: Sem a publicação.

LMR: E não foi publicada até hoje.

JPPJ: E o que você acha que pode ser feito pelos Comitês para ampliar intervenções como essa junto à Agenera?

LMR: A primeira coisa é dar estrutura, não é? Não pode ficar do jeito que está.

JPPJ: Então, uma das últimas perguntas.

LMR: É.

JPPJ: Desculpa, você ia falar mais alguma coisa?

LMR: Não, só isso.

JPJP: Uma das últimas perguntas aqui. Você acredita que os Comitês conseguiram obter uma representação ampla junto aos movimentos populares?

LMR: Acho que sim. A gente tem várias instituições participando, nós temos sindicatos, nós temos Câmara Comunitária³⁴, tem a FAM-RIO, que eu estou Presidente, que é a Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro. Mas, ainda precisa de mais participação, porque tem pouca gente disposta a trabalhar no Comitê. Então, é um problema que a parte da posição social de todo o mundo reflita, porque é muito bonita a participação da sociedade civil, mas é aqueles mesma história: ah, vocês aí me representam, beleza. E fica por isso mesmo, o cara fica olhando, cobrando, querendo que a gente faça alguma coisa, mas na hora de vir para a luta, não quer.

JPJP: E por último, você acha que as competências consultivas e não deliberativas do Comitê pode ser um empecilho para influenciar as decisões da Agenera e do governo do Estado?

³⁴ Se refere à Câmara Comunitária da Barra da Tijuca (CCBT).

LMR: É. Se a gente fosse deliberativo, a gente mandava muito mais. Mas não interessa [a eles] que [a gente] seja.

JPJP: Perfeito. As questões que eu tinha foram essas Licínio. Eu vou parar a gravação agora.

Entrevista realizada no dia 16/04/2024 com o Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 02, Eduardo Figueira:

JPJP: Perfeito, então é a primeira pergunta, é: o que te levou a participar e presidir o Comitê de Monitoramento do Bloco 2 da concessão?

EF: Vamos lá. Primeiro, o que é o bloco, o que é o Comitê, senão a gente não consegue contextualizar. Falando um pouco de mim, né, eu dirijo uma empresa de consultoria de negócios há 30 anos, né? Então nosso trabalho aqui, aí eu estou falando do trabalho real, é, na verdade, a modelagem de negócios. Mas como é uma concessão, como é uma SPE³⁵, uma concessão, a gente já fez alguns trabalhos nessa área, Brasil todo e tal. E nessa área de saneamento, nós entramos em 2012, 2011, mais ou menos, por força de um condomínio que nós mesmos construímos, um condomínio experimental da própria empresa, da Action, justamente para aprender [sobre o] Rio de Janeiro e legislação. Questão de legislação imobiliária no Rio de Janeiro, em todos os estados é complicado, mas quando você chega em legalização de imóvel, numa obra, num condomínio, é um negócio desastroso. E nós prestávamos consultoria para grandes incorporadoras na época e sabíamos que você fazia modelagem inteira, menos legalização. Então cai em exigências de meio ambiente, cai em exigências que você não tem muita noção. E então nós fomos aprender isto. Fizemos um condomínio experimental, não foi feita venda nenhuma. E nós descobrimos no final desse trabalho que, dos 100% de [procedimentos de] legalização, que a gente achava, como premissa básica, que era uma grande bagunça, na verdade, 70% é sério. Os decretos existem, é porque ninguém lê, ninguém estuda e sai atropelando aquilo. Mas você tem realmente a burocracia pública que faz com que 30% queiram se locupletar dos 70% da confusão. Mas é perfeitamente viável fazer a legalização se for um trabalho sério, se encontrar funcionários públicos sérios do outro lado, você não tem nenhum tipo de problema. O

³⁵ Sociedade de Propósito Específico.

grande problema no Rio de Janeiro chamava-se Cedae, tá? Porque a Cedae, ela interferia nas licenças de obra, com exigências absurdas, ilegais e tudo mais e tal. Então, como era um trabalho experimental, nós fomos desde o início discutindo passo a passo com a Cedae, a cada etapa de uma exigência infundada, para, vamos discutir qual é a fundamentação legal, qual é isso, qual é aquilo. E eles não estavam acostumados com isso porque, no fundo, no fundo, a esmagadora maioria, infelizmente, dos [incorporadores] imobiliários faz um lançamento, vende, se compromete com o prazo, depois fica numa situação de desconforto com um possível atraso da obra por causa de exigências ambientais e acaba fazendo a coisa torta. Nosso caso, isso não era aplicável, porque a gente não vendeu nada e o propósito era isso. Então isso fez com que, nós acabamos conhecendo a Cedae organicamente, quase que em todas as áreas, por causa das discussões que nós tínhamos lá. E no final da história, nós tínhamos um condomínio pronto com o habite-se e tudo, o que o propósito do trabalho era da aquisição do terreno até o habite-se. Essa legalização, assim. O habite-se na mão, tudo pronto, e tínhamos um condomínio 100% fechado, lacrado, com zero de consumo de água e as contas altas. Risos. Então esse foi o final do trabalho. A origem de tudo aqui na empresa, chama-se Action a empresa, Action Consultoria e Participações Ltda, foi essa a distorção. Nessa altura a gente já conhecia a conta da água, como é que se calcula a conta, a legislação de cobrança da época. A gente já sabia que a Cedae tinha uma enormidade de ações, por divergência de cobrança, mas nunca tínhamos experimentado isso. Até que chegou aqui, eu sou engenheiro, perito, nós temos jurídico com a gente aqui, a empresa tem 29 anos, quer dizer, não é uma coisa que a gente se espante. Só que, então, a gente achou, lá atrás, que era um problema conosco, um erro na nossa cobrança, simples assim. E aí eu fiz a memória de cálculo e mostrei, olha, se a conta foi cobrada assim, deveria ser assado. Pedi ao jurídico que fizesse uma análise pra ver, porque mais uma discussão, menos uma discussão, vamos estender o trabalho um pouquinho mais. E é trabalho de estudo, é, vamos ver. E para minha surpresa, nós estávamos em 2015, nessa época, aí a origem de tudo. Eu vou te tomar um tempinho, mas só para contextualizar até onde chegou o Comitê de Monitoramento. Começou em 2015, quando nós pegamos essa conta, na verdade foram três contas, já tinham três meses, e o jurídico voltou para mim e falou: Eduardo, olha, esse negócio, exatamente esse cálculo que você fez aqui, ele é vedado por uma súmula do Tribunal do Rio desde 2010. A súmula foi publicada em 2010, nós estamos em 2015, na verdade, essa data, descumprindo

uma súmula do Tribunal desde 2010. Então, do ponto de vista jurídico, não é uma tese jurídica, não é nada demais. Na verdade, é uma demonstração de um erro de cálculo que é vedado. Pode ver, é súmula 191 do TJRJ³⁶, que está lá, você bate no *google*, está lá, claro, é vedada a cobrança pelo mínimo multiplicado, tal, tal, tal. E é exatamente assim que está sendo feito. Então, do ponto de vista jurídico, não há nenhum bicho de sete cabeças, por que não?

JPJP: Então é a mesma cobrança que está sendo feita agora pelas empresas, que está em debate também.

EF: É a mesma coisa. Então, só que a súmula do TJ ela foi publicada em 2010. Quer dizer, se eu publicar uma súmula em 2010, essa discussão vem lá de trás, né? Então nós começamos a entrar nesse negócio assim, por aí. Não foi nem pelo saneamento, foi pela água, porque a água é responsável pelo valor final da conta. É o único parâmetro de uma conta que você realmente cobra. O resto você faz cálculo, 100%, 80%, e assim vai. Então nós decidimos, ali, não fazer a nossa ação, mais uma, em face da Cedae, para estudar. Por que isso? Eu sou conselheiro de shopping, eu pedi conta de shopping, pedi conta de universidade, vamos ver que negócio é esse que está acontecendo? E era um escândalo. A Cedae fazia isso em 60 e poucos municípios no Rio de Janeiro. Nós não éramos nada nesse negócio. Então, é uma receita que não tem água envolvida em massa. Você não fabrica água, não fabrica o esgoto, ela vai direto para o EBITDA³⁷. Uma receita assim, absurda. Então, nós decidimos fazer o seguinte, vamos estudar profundamente isso porque a Action ela tem um propósito de fazer maximização de resultados nas empresas. É isso que nós fazemos. A gente só trabalha para a área privada de alta competição. E a gente sabe que conta d'água, principalmente em shoppings, é a segunda maior conta. Quando você faz uma alteração numa conta de água, você mexe no balanço. Então, bom, você do TCU³⁸ sabe disso. Se você alterar o Balanço de shopping, é um negócio (rs). Então, o que a gente fez é? Nós analisamos essas contas de coisas grandes e baixamos do Tribunal mais de 100 processos de mínimo, que é esse caso, para

³⁶ Na prestação do serviço de água e esgoto é incabível a aplicação da tarifa mínima multiplicada pelo número de unidades autônomas do condomínio. Súmula n. 191 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

³⁷ Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization, ou lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização. Indicador utilizado para avaliar os resultados brutos das empresas.

³⁸ Tribunal de Contas da União.

estudar. Vimos que as iniciais eram péssimas do ponto de vista técnico. Eu, como técnico, olhava aquilo e falava, meu Deus. Claro, o advogado não tem menor necessidade de conhecer a área técnica, memória de cálculo, como aquilo é feito, fundamentação técnica. Mas 100% das ações que tinham citado a súmula 191 do TJ, mesmo com a argumentação técnica distorcida, tinham sido julgadas procedentes. Aí piorou a nossa análise. Quer dizer que, além disso, quem entra, ganha. Nós temos 5 anos depois da Súmula e quem entra ganha, um negócio estranho. E aí nós vimos que 40%, mais ou menos, ou até menos, das ações que tinham ganho em primeira instância, em segunda também, mas não conseguiam na execução, na liquidação de sentença, o retroativo, que é 10 anos em dupla. E começamos a perceber que, durante essa fase do processo, a Cedae tinha procedimento de alteração de cadastro dos imóveis, com interferências sérias na memória de cálculo das contas. Isso faz com que, se você pegar a última memória de cálculo para fazer o cálculo retroativo, você some com retroativo. Então foi montado um projeto, bem-feito, nessa área lá. Não existia a concessão, não existia ninguém. Quando a gente entendeu isso, nós montamos o nosso projeto de consultoria, que é um combo de engenharia, perícia e jurídico e então começamos a trabalhar para grandes shoppings, universidades, como um produto de consultoria, não é um produto jurídico. Hoje são 200 e poucos processos desse que a gente lida aqui na empresa, daí vem o conhecimento para chegar no Comitê. Então, nós passamos, de 2016 até hoje, estudando e conhecendo bastante esse tipo de coisa, profundamente, essa mecânica toda de água, isso é uma coisa. Outra coisa é o seguinte, como o trabalho voluntário, trabalho comunitário, eu sou diretor da Câmara Comunitária da Barra da Tijuca, ela tem 31 anos, fazendo serviços comunitários aqui na Barra. Então, não tem nada específico com saneamento. Mas é saneamento, é gás, é saúde, tudo que interfere no desenvolvimento da Barra da Tijuca, Recreio, Jacarepaguá, a Câmara faz um trabalho maravilhoso há 30 anos, só com voluntários. São executivos, pessoas que já se aposentaram, que têm conhecimento, que se juntam na Câmara para ceder seu tempo, seu conhecimento para fazer coisas assim. Então tem um coral de 60 vozes na Câmara, tem algumas coisas que não tem nada a ver. Mas a Câmara foi responsável pelo aumento da adução de água na barra da Tijuca há 30 anos atrás, inclusive como gestora da obra. Para você ter uma ideia, o aumento da adução da água da Barra da Tijuca foi feita por uma participação dos empresários que queriam expansão urbana, contribuindo junto com o Governo do Estado para poder fazer essa

obra, desde que o gerenciamento fosse feito por uma entidade neutra, e aí a história da Câmara. Então, o recurso da obra era depositado pelos empresários na Câmara e a Câmara autorizava pagamento mediante etapa de obra cumprida. Então, foi sério, funcionou. Daí, saiu o emissário submarino da Barra, essas obras de grande porte, interferência, por exemplo, com o metrô. Então, a Câmara é uma entidade que tem muito peso na Barra e no nome da sociedade aqui. Não tem vínculo com nenhuma, com ninguém, são os condomínios que bancam, não tem política, não tem nada disso, é gente que quer resolver, tá? É nesse nível aí. Eu sou um dos diretores lá. O que a gente fez? Por mais que a gente tenha conhecimento com 200 processos, na verdade, isso é uma gotinha em relação ao malefício que isso causa na sociedade, essa questão dessas contas de mínimo. Então, imagina, você tem 62 municípios nesse tipo de coisa, uma Súmula, descumprimento de Súmula. E aí, depois que nós modelamos esse projeto todo na Action, a gente entrou com um processo da própria empresa como se fosse piloto. Nós fomos com nossos clientes no teste piloto disso. E ganhamos porque tecnicamente não dá nem para discutir um negócio desse. É matemático.

JPJP: Um tema para estar sumulado, ele já está sedimentado.

EF: É uma demonstração de cálculo. Se evidencia que a tutela, por exemplo, nem é de urgência, é de evidência, e assim vai. O que acontece? A gente começou a perceber que a população que consome pouco, população de baixo consumo, era muito afetada por isso. Então você faz assim, condomínios que chegavam lá conversando, a gente quer fazer um projeto de recuperação de água de chuva, mas não mexe na conta. Você transfere mais dinheiro para concessionária, o retorno não vai ter nunca. Então, todos os nichos que você pode ter de proteção ecológica de um condomínio não eram afetados por esse tipo de cobrança. É claro, você coloca um teto alto errado. Então, eu levei para a Câmara, esse projeto para atender quem não tem acesso ao jurídico, entendeu? Porque aqui são os nossos clientes, a gente tem uma atividade profissional feita e a gente conversou lá, falei, olha, a gente pode entrar aqui, trazer esse negócio para cá para fazer a parte comunitária, principalmente para quem não tem ideia, não tem acesso ao jurídico. Você tem vilas pequenininhas, casas pequenas que não tem nem ideia, pagando uma fortuna, lojinhas comerciais pequenas, pagando uma conta absurda, inviabilizando o negócio. Locações que eram inviáveis por causa disso, porque o condomínio era alto demais, porque a segunda

maior conta era afetada, coisas assim, absurdas, prédio novo, que não tem ninguém, com 10% de ocupação, pagando contas assim absurdas. Negócio de doido.

JPJP: Esse debate tarifário que trouxe você e a entidade que você representa para participar do Comitê.

EF: Foi, foi por aí. Não foi pelo saneamento. E aí, nós passamos com a Câmara a fazer palestras, fizemos palestras em Copacabana, para mostrar para as pessoas como é isso. E falar, olha, procura os seus jurídicos, isso é uma questão técnica, não era nem comercial para nós. A gente não tem trabalho, o nosso trabalho é orgânico, não tem nada disso. Fiz palestra em várias associações de moradores, Recreio, Santa Teresa, um monte de lugares desse para que as pessoas comesçassem a entender isso. E acabou que a gente foi ficando meio que conhecido. Nem a empresa, mas o Eduardo, a Câmara, essa coisa foi meio assim. E a gente passou a ter convite para poder explicar, porque as pessoas não sabem. Aí o que aconteceu? Começou a ter a movimentação, o pessoal fala que é privatização e na verdade não é, é da concessão. Privatizar não é, porque a Cedae não é uma empresa pública.

JPJP: O pessoal associa, mas não venderam as ações da Cedae, certo?

EF: Não tem nada a ver. A Cedae é uma empresa de economia mista, ela foi pública lá atrás, esse assunto começou com a Cedae pública, tanto é que as ações eram em vara de fazenda pública e hoje não mais, hoje é vara cível, normal. Então, o que aconteceu aí? Quando nós vimos essa movimentação da concessão, nós, como Action, começamos a monitorar o BNDES, como é essa modelagem, até porque a gente vive desse meio, e a gente sabe que, numa modelagem desse porte, quando você vê um negócio desse tamanho, ela não vai ser perfeita, ela vai ter uma série de erros, normal, mesmo que não tenha interferência política, você vai encontrar lacunas de definições, uma série de coisas, porque é impossível você fazer uma modelagem absolutamente correta nesse negócio. Somado a isso, você tem, realmente, a influência política que distorce uma série de fundamentos, de conceitos, dentro do próprio modelo de negócios. O que aconteceu com a modelagem da Cedae? Pelo próprio motivo que eu te falei de você ter uma receita *fake* em sessenta e tantos municípios, se você colocar isso num balanço, por exemplo, uma loucura. Então, do outro lado do balanço você declara vazamentos que não são auditáveis.

JPJP: Não está lastreado num volume de água de fato consumido.

EF: Então, nenhum dado é formal da Cedae, eu sempre falei isso e não tenho segredo nenhum com isso, nenhum dado da Cedae é crível, porque você tem sempre uma

forma de criar alguma coisa que ajuste aquilo ali. Se eu sei isso, todos os proponentes sabiam, porque as empresas de *due diligence* contratadas por eles têm que ser muito melhor do que a Action é. Então, nós sempre discutimos isso aqui dentro tranquilamente. Olha, se a gente sabe disso, todo mundo sabe apontar as lacunas principais da modelagem do BNDS, então isso pra mim é muito claro.

JPJP: Acredito que isso foi apontado até pela Prefeitura do Rio. Estava lendo algumas atas da governança metropolitana e eles apontaram alguns erros também, algumas dessas falhas de estimativas quanto a perdas, áreas.

EF: Exatamente. Águas do Rio está pedindo agora desequilíbrio, alegando isso. Mas ela já sabia disso lá atrás, não é? Já está precificado, não é?

JPJP: Já foi precificado na outorga?

EF: Então assim, tudo bem, parte do jogo, não tem problema nenhum. Então, você tem uma das partes que ficaram na manga dessa modelagem é esse gap de cobrança de mínimo, porque é uma receita marginal de oportunidade. Então, essas empresas entraram com essa premissa de negar toda a legislação anterior, alegando que essa legislação se aplicava apenas à Cedae, por que isso? Do regulamento de serviços do Rio de Janeiro original, que é de 1976, é o Decreto nº 55.376, ele está lá, no título dele, tracinho, a cargo da Cedae, é claro que a cargo da Cedae porque só tinha a Cedae, então não tinha opção. Por conta disso, eles optaram por negar tudo isso e criaram um regulamento novo. Esse regulamento novo, eu tenho palestras que eu mostro isso, todo o que tem de legislação no Rio sobre saneamento, aí não estou falando só de água, estou falando de esgoto, de tudo, foi criado a partir do 55.376. Então o 55376, ele também é um decreto que vem [com] várias falhas, de várias lacunas de interpretação. Então, o que aconteceu? A sociedade, aí começa a ter link com monitoramento, a sociedade foi discutindo isso com a Cedae e a partir dessas discussões e ações na justiça e muita luta, nós estamos falando em 1976. A partir disso, vários decretos foram sendo colocados para reger o 55.376, várias questões. Vou te dar um exemplo, cobrança por média. É a coisa mais conveniente que tem você cobrar por média, porque você ignora o hidrômetro. Então, se o hidrômetro estiver com defeito, por exemplo, você cobra por média e não investe num hidrômetro novo, quando o hidrômetro é um instrumento da concessionária. Essa discussão foi lá atrás e gerou uma Súmula, assim como tem 191 do mínimo, tem uma outra Súmula dizendo o seguinte: qualquer cobrança relacionada a um defeito do hidrômetro, onde é hidrometrado, óbvio, ela tem que ser cobrada pelo mínimo. Mas não é o mínimo

multiplicado pelas economias, é o mínimo de disponibilidade, que é 15 m³ no Rio, no município do Rio, 15 m³ para residencial e 20 para comercial. Isto é uma Súmula também, exatamente igual a 191. Então, quando você faz essa Súmula funcionar, você obriga a concessionária a substituir o hidrômetro e voltar a medir. Então nós, por conta disso, temos vários casos que o hidrômetro estava travado, assim, meses, quase ano. No momento em que entrou o processo, que foi glosada a conta, que foi depositado em juízo o valor do mínimo, ela trocou o hidrômetro. Então, é nesse cenário que a gente vive aqui.

JPJP: Então, vocês já estão há bastante tempo na área, digamos assim, e isso que trouxe vocês para o participar do Comitê.

EF: Isso. O conhecimento nessa área é bem grande.

JPJP: Aproveitar para perguntar uma coisa sobre a própria modelagem. Vocês participaram até daquelas fases iniciais da modelagem antes da concessão. Vocês tiveram a oportunidade de opinar sobre, vamos supor, a governança, o Comitê, ou algo assim?

EF: Não, nós só acompanhamos por interesse da empresa, porque a gente sabia que nós já tínhamos uma plataforma de processo em face da Cedae, o processo é específico do mínimo multiplicado, é um produto de consultoria. Então, nossa preocupação naquele momento era como isso afetaria o nosso negócio, essa era a visão. Não tinha nada de social, de Câmara. Vamos monitorar isso aqui, porque isso vai dar um desdobramento. Então, essas empresas entraram com esse propósito. Então, o que que aconteceu? Nos afetou, porque quando ela nega a legislação existente, e aí você tem um conjunto de decretos que surgiram a partir disso, sendo que o último deles foi no ano 2000, decreto relativo aos hotéis. Então é o seguinte, não existe nada novo no Rio de Janeiro. Muito antes de se falar em concessão, nada novo. Quer dizer, qualquer estudo de *due diligence* pegaria a legislação, saberia que os processos são relativos àquilo. Nada mudou desde 2000. Nós estamos em 2019, 2020³⁹, então muito longe.

JPJP: O que a gente está vendo agora é um pouco de continuação dos problemas já existentes.

EF: Totalmente existentes e não houve alteração de legislação, simplesmente eles optaram por negar essa legislação, criar um regulamento que cuidadosamente, eu

³⁹ Anos da modelagem da concessão.

tenho, inclusive, um laudo sobre isso, posso até mandar para vocês. Quando saiu o novo regulamento, nós fizemos um laudo, um estudo aqui, pegando item por item, parágrafo, parágrafo, mostrando, fazendo um de para, isso aqui nega a legislação tal, isso aqui nega tal. [O regulamento novo] foi construído, cuidadosamente, para destruir tudo aquilo que o consumidor já tinha conseguido na história do Rio de Janeiro, para oficializar tudo aquilo que a Cedae não cumprir. Mas assim, se você pegar o laudo, que ele é montado de uma forma didática, se você pegar o texto de 60 e poucas páginas do regulamento e for leigo, você não vai enxergar isso, entendeu? Por exemplo, pelo regulamento, pode cobrar o mínimo multiplicado. Mas isto está dentro de um parágrafo quarto do artigo 60 e pouco escondido lá, quer dizer, você não vê. Só que a legislação não caiu. Então você tem um regulamento novo, esse regulamento foi homologado por um Decreto do Governador, um decreto de uma página, você vê que ele 10 dias depois que ele foi reeleito, ele assinou um decreto validando um regulamento que é horroroso. Nem a próprias concessionárias hoje conseguem cumprir alguns itens lá, por exemplo, podem colocar o hidrômetro para fora. Você pega uma loja, tem o hidrômetro dentro, quer botar para fora. Aí a águas do Rio quebrou o maior pau com o pessoal dizendo que poderia, não pode. O próprio texto do regulamento diz que só pode colocar o hidrômetro para fora com a anuência do usuário. Só que tem mais um detalhe, no mesmo regulamento, você bota o hidrômetro para fora, em outros artigos, lá na frente, diz que o próprio usuário é responsável se houver roubo do hidrômetro, furto. Mas espera aí, eu tinha o meu hidrômetro dentro do meu estabelecimento, você veio aqui, bota para fora, diz que eu sou responsável pelo registro de ocorrências, se for roubado.

JPJP: Não faz sentido nenhum.

EF: Aí você conversa com a concessionária: não, essa parte a gente não está aplicando. Então espera aí, a sociedade não tem domínio da situação, fica arbitrário se a concessionária quer cumprir ou não quer cumprir. Mas foi homologado pelo Governador. Então, o Rio de Janeiro, resumindo, o Rio de Janeiro vive hoje um conflito entre o que o Governador homologou num regulamento e o que é a lei. Os decretos que estão em vigor mandam. Então, o que acontece? Quando uma concessionária pratica um ato ilegal, na verdade ela se diz amparada pelo regulamento. Só que o tribunal tem que funcionar pela lei, certo? Então, tudo está mantido, com relação a

mínimo, aguardando a decisão de Brasília, lá no tema 414⁴⁰, que é desde 2010, essa discussão do tema 414.

JPJP: Não é de hoje.

EF: Eu tive em Brasília em outubro apresentando lá, inclusive, explicações lá na audiência pública. Então, o que acontece no Rio de Janeiro hoje? Está parado, tudo parado, os processos continuam, as sentenças vão saindo, tem IRDR⁴¹ funcionando, mas não pega tudo. Então, hoje nós estamos, 2 anos depois das concessões funcionando, quem tem amparo jurídico, se protege, que é o caso dos nossos clientes, tem tutela, tem sentença, conta vem errada, a gente glosa com base na lei, deposita em juízo, tira o dinheiro das concessionárias. Eles, então, passam a fazer as contas corretas para receber. Agora, isso aí é uma gota, e lá na Câmara a gente sempre foi explicando para as pessoas o que está acontecendo. Aí vem o Comitê de Monitoramento. Quando veio, o Comitê de Monitoramento é uma exigência do próprio contrato, é um item contratual a representação da sociedade civil. Começou atrasado, até que o Governo do Estado se manifestou, no sentido de que houvesse inscrições de entidades interessados e participar. E a gente teve uma reunião na diretoria da Câmara e falou: a Câmara precisa estar nisso, porque ela já faz isso há 30 anos, só não está oficializada num contrato de concessão. Mas é o que a gente já faz.

JPJP: Então isso trouxe vocês e trouxe você a presidir o Comitê da área da Barra da Tijuca.

EF: Aí nós inscrevemos a Câmara como participante da confecção, primeiro do regulamento interno do Comitê, porque são quatro Comitês, mas são iguais. Então, em termos de regimento. Então, o que que aconteceu? Ela foi admitida, em conjunto com várias outras entidades, clube de engenharia é vai por aí. E aí, a primeira tarefa que houve foi construir o regimento interno dos comitês 1, 2, 3 e 4. Então, foi decidido que seria feito um regimento interno só porque as atividades são iguais em termos de regimento. E aí, cada um depois resolve a sua vida, mas mantendo os quatro juntos em termos de regimento. Se demorou. Foram mais de 20 reuniões. Até então, não

⁴⁰ Está em discussão no Superior Tribunal de Justiça uma proposta de revisão do entendimento exarado no Tema 414/STJ, de que não é lícita a cobrança de tarifa de água no valor do consumo mínimo multiplicado pelo número de economias existentes no imóvel, quando houver único hidrômetro no local.

⁴¹ O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) é o mecanismo posto à disposição dos Tribunais que permite o julgamento de demanda em multiplicidade, com idêntica questão de direito, cuja decisão terá efeito vinculante sobre todas as matérias que eventualmente venham a ser demandadas.

tinha presidência, não tinha nada, tinha a preparação desse regimento. Esse regimento saiu, ficou pronto. E aí, então, foi feita a eleição dos quatro presidentes. E aí, naturalmente, não por minha causa, mas muito mais pela Câmara. A Câmara Comunitária da Barra, ela tem um peso social muito grande aqui. E, então, a Câmara Comunitária tem a presidência do bloco 2. E eu me tornei o presidente porque eu estou na frente desse negócio e o conhecimento está com a gente aqui na Action. Então, acabou ficando um misto. Você tem a Action, que é uma empresa que tem o *know-how*. Ela cede esse *know-how* para a Câmara para fazer toda a parte comunitária e a Câmara preside o Comitê de Monitoramento. Essa é a modelagem que está aí para o bloco 2.

JPJP: Perfeito. Aproveitar para te perguntar, já que vocês entraram um pouco por conta desse debate técnico da tarifa e partindo também para debater sobre o Comitê, que eu adoro esses assuntos, no tribunal eu já trabalhei com revisão tarifária de saneamento, já trabalhei na parte de condomínio, também sei um pouco dessa dificuldade para conseguir algumas liberações junto às empresas. Foi em outro Estado, não foi com a Cedae, mas acho que é um pouco similar a situação. Mas fazer algumas perguntas específicas sobre o Comitê. Vocês veem a necessidade de auxílio técnico para participar? Eu vejo que você, a entidade que você representa, tem uma bagagem técnica muito grande. Ainda assim, vocês veem necessidade de algum auxílio técnico para compreender os documentos ou ampliar esse debate dentro do Comitê?

EF: Sim, sim, aí o que acontece? Vamos lá, você fala de governança, que você está estudando. Então, se você pegar um contrato, vou falar um, vou falar os 4 não, porque é a mesma coisa. Se você pegar um contrato de concessão, ele tem as partes, tem lá a respectiva concessionária, ele tem o Poder Concedente pelo Governo do Estado. Você tem a Agenera como Agência Reguladora e você tem a FIPE como regulador, como fiscalizador independente. E tem a figura do Comitê de Monitoramento representando a sociedade civil consultivamente. Isso é que é importante. O Comitê não tem função executiva nenhuma. Então, aí começa uma coisa. Para que serve um Comitê de Monitoramento? Ele serve para você monitorar a execução e cumprimento das cláusulas contratuais,. Então, ele não tem, teoricamente, política, ele não tem nada a ver, ele não tem que questionar o modelo de concessão, isso é passado. O Comitê surgiu após a assinatura do contrato. É assim que nós vemos no bloco 2. Mas é sabido que a ocupação desses Comitês, ela tende a ser com alguns braços políticos

que querem contestar o modelo de concessão e tudo mais. Não tem problema nenhum, o problema é que perde força, porque o foco monitoramento deixa de ser feito. Assim como a gente sabe disso, o Poder Concedente sabe, a Agenera sabe, todo mundo sabe. Então, o que acontece? Não há interesse nenhum do Poder Concedente e, conseqüentemente, da própria Agenera, que é do Governo do Estado, que esses Comitês funcionem, não há. Então, você cria, porque tem um elemento contratual, mas não dá estrutura nenhuma. Quem forma um Comitê concedente? Não tem regra, são leigos, são pessoas que se habilitaram a fazer trabalho social, o que ele faz, o trabalho social de acompanhamento, mas não obrigatoriamente. Claro que as entidades por trás, você tem o clube de engenharia, Câmara Comunitária e vários outros, associações de moradores. Mas não tem conhecimento técnico, não tem conhecimento jurídico, não é necessariamente gente que conheça a parte de administração pública, nada disso. Então, qual é o princípio da coisa? Ah não, a Agenera vai dar apoio, isso é o início da conversa. Qual o apoio que a Agenera vai dar? Primeiro que ela é parte interessada em que a coisa não ande, certo? Por quê? Porque a gente vai conferir o que ela também não fez.

JPJP: Acho que até *linka* um pouco outra pergunta que eu vou te fazer, da avaliação que você faz sobre a infraestrutura física, de pessoal e financiamento que os Comitês têm.

EF: Esquece. É zero, é zero. Isso daí a resposta é zero. Então, qual é o papel da Agenera por definição? É fazer a infraestrutura das reuniões dos Comitês. Olha só, reunião do Comitê. Então, por exemplo, o Presidente da vez pactua a pauta da reunião com os outros, é uma pauta de quatro ou cinco itens. Manda para a Agenera. Então, ela tem a informação do que os Comitês vão tratar. Ela é obrigada a fazer a ambientação. Quer dizer, vai ser no local tal, com transmissão, isso aqui, bota YouTube, Zoom, não sei o quê. E faz a ata a partir de uma transcrição. Então, ela tem todo o conhecimento do que está sendo tratado nos Comitês e acabou aí. Muito conveniente, quer dizer, qualquer cargo, qualquer questionamento que seja feita ao projeto via Agenera, a resposta vem dotada de burocracias e dificuldades, de acordo com o número SEI, não sei o quê, porque ninguém sabe.

JPJP: Outra pergunta que eu queria fazer também é sobre a avaliação sua da transparência da Agenera. Vocês também solicitaram a documentação da FIPE para eles e veio aquela lista gigante de SEIs.

EF: Zero. Esse é um caso. O que aconteceu? Nós, na partida dos Comitês, até para poder testar isso, que até então é uma premissa: olha, nós não vamos ter apoio nenhum de nada. O que a gente fez? Nós colocamos uma carta endereçada ao Governo do Estado, já que Agenera não andava, então está bom. E o próprio presidente da Agenera disse para nós o seguinte: não, a Agenera está fazendo o que ela está designada para fazer. Isso é um assunto do Poder Concedente, a estrutura. Ah, ótimo. Então está bom. Se isso é um assunto do Poder Concedente, nós quatro, presidentes, fizemos uma carta ao Governador dizendo, olha, você é responsável pelos contratos de concessão, boa. Os contratos de concessão têm Comitê de Monitoramento, boa. O Comitê de Monitoramento precisava ser regrado e o RI já está pronto, está homologado, OK, boa. Agora, os Comitês precisam funcionar. Então, para que se cumpra aquilo que foi determinado pelo próprio Governo do Estado, nós precisamos de apoio disso, disso e disso. Como é que vai ser? Só para você ter uma ideia, até foi eu mesmo, esse negócio de número SEI, de sistema, isso aí é uma maluquice. O que nós fizemos? Pegamos uma carta física e protocolamos fisicamente no Governo do Estado, carimbinho, excelente. Depois vocês botam o número SEI lá, mas a gente tem o documento físico carimbado como recebido. Essa carta sumiu. Só que nós tínhamos o físico. Então nós levamos para uma reunião do Comitê e falamos: olha, essa carta física aqui, ela desapareceu, inclusive consta no SEI, nos despachos, que está não localizado. Aí ficou ruim. Vai para ata, não sei o quê. Aí a carta apareceu.

JPJP: Que bom que vocês utilizaram carta física.

EF: Até a gente botou carta física, né? Aí apareceu.

JPJP: Eu vi que o Estado e a própria Agenera questionaram no Regimento Interno vocês terem tirado a participação do Estado e dos Municípios do Comitê.

EF: Sim, sim, é claro. Se você mantém, não, não é participação, eles disseram participação. O que ficou muito claro lá é que tiramos o voto.

JPJP: O direito de voto deles.

EF: Participação não. O voto, por quê? É o que está sendo discutido agora com a ABCON, que representa as concessionárias.

JPJP: Era minha próxima pergunta (rs). Como você avalia também a participação da ABCON.

EF: A discussão da ABCON não é com relação a participação, pelo contrário, a ABCON, ela é uma entidade fantástica para dar conhecimento para isso aí, é muito

bom. O problema é que ela representa efetivamente os contratados. Então, OK, participa, mas voto não. A mesma coisa os Municípios. Olha, se o contrato está fechado com o Estado, o voto está ali. O que que você vai ter, unitariamente, cada um. Então, significa o seguinte, se você dominar politicamente [com] os municípios, não adianta nada o Comitê de Monitoramento. Tem vários exemplos desses. Então, como a vontade é que os monitoramentos sejam realmente feitos. Então, você não pode ter um desequilíbrio de voto desse tamanho, nesse sentido que foi feito. E aí, é claro que a Agenesra não deu apoio, então deu um parecer jurídico lá, inclusive, que não é pertinente ao processo. É tudo no sentido de atrasar. Todos os movimentos são no sentido de criar um passinho a mais e dar uma dificuldade. Até que veio a carta do Governo do Estado, veio pela Secretaria da Casa Civil, dizendo que ou reconhece os Comitês, tudo bem, parabéns, vocês são ótimos, lindos, maravilhosos, mas a gente entende que não tem que ter estrutura. Então, como que você quer que um Comitê funcione, com leigos se as respostas da Agenesra, elas vêm todas com pareceres da Procuradoria. E não, por exemplo, para responder três perguntas objetivas, os que os caras produziram um parecer de 34 páginas e não responderam. E você do outro lado, recebe um documento, no SEI, olha lá, no SEI número tal que tem a resposta. Então a coisa é feita que não funciona.

[gravação interrompida]

Entrevista realizada no dia 18/04/2024 com o Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 03, João Ricardo de Mattos Serafim:

JPJP: A primeira [pergunta] é: o que te levou a participar do Comitê de Monitoramento?

JRMS: Bom, até já respondi. Tem a ver com a luta pela democratização do estado. E como a água para mim é um direito humano, a água para mim não é mercadoria. Então eu só entrei no Comitê por causa disso, porque eu sou contra a privatização de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, água, energia e telecomunicações.

JPJP: E você conseguiu opinar ou participar de alguma forma da elaboração da modelagem dessa concessão e da modelagem da governança da concessão?

JRMS: Antes da modelagem, deveria inclusive discutir quem é que ia ter o acesso, vamos dizer assim, de forma social, isso não foi feito. A modelagem foi feita por uma

lógica da venda direta da empresa. Então, o BNDS, quando fez esse modelamento, [o] que ele fez? Ele fez no meio da pandemia, sem uma discussão. E não só isso, sem ter uma legislação anterior para garantir socialmente o direito à água, de forma que seja um direito humano.

JPJP: Então a participação foi nula, praticamente.

JRMS: Sim, claro, como a da light também, a privatização da telefonia. Tudo isso sem discutir, entendeu? Sem uma discussão concreta do que eles queriam. Por exemplo, só para você ter ideia, como é gritante as coisas, você sabia que a agência que fiscaliza light não tem fiscal no Rio de Janeiro. Ninguém fiscaliza light.

JPJP: Não tem [fiscal]?

JRMS: Não tem fiscal, a Aneel⁴² fiscaliza de Brasília. Tem alguma fiscalização, uma agência que não tem fiscal no Estado do tamanho do Rio de Janeiro e da importância [do Rio de Janeiro]. Por isso que a gente está vendo esse problema da crise de energia aqui no Rio de Janeiro e em São Paulo também. Lá em São Paulo eles fizeram um convênio com a agência estadual de fiscalização, que já não consegue fiscalizar o Estado, que fiscaliza gás e água e saneamento. Então imagina, vai fiscalizar a eletricidade no Estado do tamanho de São Paulo? Está tudo errado. Foi feito tudo errado, entendeu? Não foi feito a favor do cidadão, foi feito a favor do capital para dar, inclusive, debêntures do mercado financeiro.

JPJP: Em relação a essa avaliação sobre a agência reguladora, como você avalia a agência estadual, a Agerensa, em relação à transparência e atuação dela na fiscalização?

JRMS: A Agerensa fez concurso público, deu posse, tem 4 meses [que] deu posse aos fiscais das empresas. Só para ter ideia, como é que acontece isso? Era para ter fiscal anterior à venda da água, não é? Pois é, mas a posse parece que tem 3 meses. Então, só para você ter ideia de um erro, já está por aí. Você não tinha um corpo de fiscalização? O corpo de fiscalização era o pessoal da Cedae.

JPJP: E eu vi que tem alguns debates sobre infraestrutura, ou falta de infraestrutura para o comitê, de pessoal e financiamento.

JRMS: Bom, na verdade, esse Comitê só funciona porque a gente, por vontade própria, está funcionando. Por exemplo, só para ter ideia, eu não tenho salário, eu não tenho dinheiro para passagem, eu não tenho dinheiro para telefone, não tenho

⁴² Agência Nacional de Energia Elétrica.

dinheiro para nada, não tenho nenhuma sala. Tem uma secretária para o Comitê todo que é emprestada, não é do Comitê. A gente não recebe nada. Nem infraestrutura, nem salário, nada. Ao contrário, entendeu? Cada mês a reunião é um lugar. E agora eles botaram a gente lá no Palácio Guanabara, lá em Laranjeiras. Ou seja, se eu fosse fazer isso, eu ia perder dia de trabalho. Eu faço isso virtual. E aqui perdendo dia de trabalho, porque quando eu faço essa reunião, eu perco o dia de trabalho. Porque na lei, ela não dá o dia do participante, do membro do comitê de monitoramento. Ao contrário da Agência, todo conselheiro ganha salário e tem sala, cada um conselheiro tem uma sala na Agerensa. E não é eleito não, lá é indicado.

JPJP: Em relação à necessidade de auxílio técnico. Você vê necessidade para ampliar esse debate em relação aos documentos técnicos da concessão?

JRMS: Bom, o auxílio técnico que a gente sabe [é] dos companheiros do Comitê. Alguns são técnicos na área, vamos dizer assim. No caso da Fiocruz, no caso da universidade, da UERJ⁴³, da UFRJ⁴⁴, de vários outros órgãos que estão dentro do Comitê. E trabalhando gratuitamente, volto a dizer.

JPJP: Em relação ao regimento, também teve um debate sobre a participação do Estado e dos municípios com direito a voto, se eles teriam ou não direito a voto no Comitê. Qual sua opinião sobre a participação do Estado e dos municípios, dentro do Comitê, com direito a voto?

JRMS: O Comitê é um Comitê de monitoramento da população. Então não cabe o Estado, nem o município. Eles já têm os órgãos deles de fiscalização. Cada município tem sua secretaria municipal de meio ambiente, que pode regular as empresas a partir daí, criando regras, criando leis. As comissões de defesa do consumidor dos municípios, entendeu? Não precisam votar dentro do Comitê de monitoramento. Comitê de monitoramento é justamente uma alça de democratização popular do estado.

JPJP: E em relação à participação da ABCON, a associação das concessionárias privadas?

JRMS: Então é, ela tem que estar dentro do Comitê para saber o que a gente, o que o povo está falando, o que a população está falando, e ela fazer esse acerto lá com as empresas, porque ela pode. Agora votar, não tem como, entendeu. Que aí é o

⁴³ Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

⁴⁴ Universidade Federal do Rio de Janeiro.

seguinte, seria, vamos dizer assim, como é que um Comitê que vai monitorar a empresa e a empresa votar dentro do Comitê? Não tem como, né?

JPJP: Autorregulação.

JRMS: É, aí é autorregulação. Não é um Comitê de Monitoramento. Você falou tudo, é uma autorregulação, que é diferente.

JPJP: Outro tema também que houve debate, foi o pedido de informação sobre a atuação da FIPE como verificador independente do contrato. Eu queria saber sua opinião.

JRMS: Então, esses contratos, todos eles, era para estar à disposição, não só para o Comitê, mas para a população, né? Só para você ter ideia, esse negócio de contrato, quando o cara instala um medidor para a casa, ele não te dá um contrato individual para você saber que o que você tem direito e o que eles têm direito. Então, por quê? No caso da light, sempre houve isso, que é a primeira empresa que foi privatizada de serviços públicos, né? Você tem um contrato de prestação de serviço, como telefonia também. Então era para ser seguida essa regra, não foi seguida. Então, entendeu, só para você ter ideia de como é que é, o tratamento das coisas dessa privatização da água.

JPJP: Em relação à representação do comitê, você acredita que o comitê conseguiu obter uma representação ampla junto à população, aos movimentos [sociais]?

JRMS: O Comitê é novo, né? A gente vai fazer, dia 30, a primeira assembleia de, vamos dizer assim, de apresentação do que a gente está fazendo. Mas a ideia é que esse Comitê, isso é minha ideia, que eu vou apresentar, inclusive, na assembleia, que cada bairro do Rio de Janeiro tenha uma representação de fiscalização da água no Rio de Janeiro. Por quê? É um bem social, é um bem de direito humano, fundamental para a vida. Então, você não pode deixar isso solto, entendeu? Na mão de uma agência que não tem sequer uma quantidade de fiscal para fiscalizar o Estado inteiro. Então, a ideia de apresentação na assembleia, dia 30, é chamar a organização por bairro de Comitês de fiscalização e de monitoramento.

JPJP: Perfeito. Os Comitês tiveram uma intervenção exitosa junto à agência em relação à aplicação do reajuste, que vocês questionaram e a Agerensa impediu as empresas de aplicarem um reajuste, digamos assim, de forma antecipada.

JRMS: Então, está sendo questionado essa antecipação de aumento, né? Ainda não barrou ela, até porque as pessoas já pagaram ela. O que a gente já fez foi várias audiências públicas, foi intervenção junto à Defensoria pública, inclusive eu fiz uma

conciliação dos moradores do bairro que eu moro junto com a Defensoria Pública, fizemos em outros bairros aqui também no Rio de Janeiro, na baixada. Ou seja, nós estamos trabalhando direto para segurar os efeitos econômicos e sociais da questão da privatização da água.

JPJP: Perfeito. Eu iria fazer mais uma questão relacionada ao que você acha que pode ser feito para que o Comitê seja mais exitoso, consiga ter intervenções mais exitosas junto à Agenera. Você já deu algumas respostas. Tem mais alguma outra proposta que você acha que poderia ser feito para melhorar a atuação do Comitê?

JRMS: Bom. Primeiro, eu acho que ele tem que ser ampliado, entendeu? Ampliado para cada bairro que se a gente puder crescer, é superimportante. E, segundo, a gente começar a intervir a nível nacional sobre a questão da privatização da água, que é fundamental para fortalecer a nossa luta aqui no Estado. Certo? Tem vários projetos para serem votados de tarifa social nos estados e um a nível nacional, que a gente tem que colocar emendas nesses projetos. Só para se ter ideia, o pessoal que ganha salário-mínimo, que é do LOAS⁴⁵, tem direito à tarifa social. O cara que ganha salário-mínimo, mas porque é pelo INSS, não tem direito, por isso é uma. Isso é absurdo. Ela ganhou o mesmo salário, mas ele não pode porque um LOAS e o outro é aposentadoria por tempo de contribuição.

JPJP: Falta de uma regra unificada.

JRMS: Não, é salário-mínimo, entendeu? Então tem que ser votada lei para que se respeite o direito das pessoas que não têm condição de pagar a água. E não só isso, nós também estamos pleiteando, via Defensoria pública, o mínimo vital de água, onde a pessoa precisa ter o mínimo vital para poder sobreviver. Isso a gente vai ter que avançar na pauta do Comitê.

JPJP: Uma última questão. Você acha que as competências consultivas, o fato do Comitê ser consultivo e não deliberativo, pode ser empecilho para influenciar as decisões do governo e da Agenera?

JRMS: Bom, primeiro, então a gente elabora documentos e encaminha para o Ministério Público, para a Defensoria Pública e para o parlamento. Nós podemos

⁴⁵ Lei Orgânica da Assistência Social. O entrevistado se refere ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) no valor de um salário-mínimo ao cidadão que comprove ter deficiência de longo prazo que o impeça de trabalhar e manter a si mesmo e à sua família.

elaborar lei e entregar ao parlamento. Nada impede esse comitê a fazer isso. É só trabalhar junto, coletivamente, e ir organizando o povo para se mobilizar.

JPJP: Perfeito. Olha, as questões que eu tinha eram essas. Desde já agradeço bastante.

Entrevista realizada no dia 16/04/2024 com a Presidente do Comitê de Monitoramento do Bloco 04, Adriana Sotero Martins:

Antes de iniciar a gravação, foi questionado à entrevistada o que a levou a participar e presidir do Comitê de Monitoramento da concessão do saneamento.

ASM: A gente entrou na candidatura, por conta de um acerto de compromisso, por estar como membro da Rede de Vigilância Popular em Saneamento e Saúde. Então, essa rede, quando foi organizada, a gente identificou que, daquele momento lá do início do processo de concessão, estava havendo a consulta pública para privatizar os serviços, ou seja, concederam os serviços para empresas privadas. A gente começou a se reunir e conhecer as pessoas da sociedade civil que estavam avaliando o processo naquele momento, de uma forma até virtual. E foi identificado toda dificuldade da participação da sociedade civil no processo de audiências públicas, com tempos de falas muito restritos para fazer as falas de contribuições. Então na conversa com as pessoas de membros de diferentes instituições e ONGs, que estavam incomodadas com aquele processo de só falar três minutos começamos a nos articular sobre o processo que parecia ser apenas pro-forma.

JPJP: Isso na audiência pública?

ASM: Na audiência pública. A gente começou a ficar incomodado porque a gente fez inscrição, ficamos mais de seis horas dentro das audiências, com três minutos apenas para falar. O meu grupo de pesquisa se articulou, primeiro, para ler os blocos daquele conjunto de documentos e a gente já começou a se dividir ali para apresentação das propostas. Vamos nos dividir, cada um vai falar um tema, três minutos, não dá para reescrever, não tem direito a tréplica, nós organizamos para tentar apresentar todos os pontos que identificamos que traziam problemas para a população, principalmente em relação a exclusão de territórios da universalização dos serviços. Então, a gente participou muito. O grupo de pesquisa o tempo todo participou bastante, se você vê lá na gravação, tem toda hora intervenções e a gente se colocava como integrantes do grupo de pesquisa da Fiocruz. E aí, o Licínio, uma pessoa da FAM-RIO, nos chamou

a atenção, a gente começou a se conhecer dali e a gente começou então a articular alguns pontos de vista. O grupo da organização FASE, foi através da pesquisadora Maria José (a Zezé), e também com aquelas pessoas lá que estavam falando e a gente também procurando gente que falava igual a gente, reconhecendo os mesmos problemas. E aí, a gente começou a articular à Rede⁴⁶, que inicialmente começou como um observatório de situações do saneamento. Na verdade, a gente começou as atividades da Rede lá em 2021, para 2022. E aí, quando acabou acontecendo o leilão em lotes da CEDAE e tudo, veio uma coisa de cima para baixo mesmo, a gente sabia que a gente não ia conseguir que essas audiências públicas, como há muitos anos no Brasil, no Rio de Janeiro, então não seria diferente, não considera uma linha do que a gente falou e enviou como propostas na consulta pública. Se você olhar no contrato não tem nada que a sociedade civil apresentou como proposta. Tudo foi negado. E os Comitês de Monitoramento vieram como uma resposta, porque o Licínio, estrategicamente, colocou em uma proposta para ter o Conselho Consultivo dos usuários. E aí veio como resposta que iriam ter os Comitês de Monitoramento. Eu também coloquei como proposta a Assembleia, com recursos financeiros para organizarmos a participação da sociedade, mas também responderam que esse Comitê de Monitoramento previsto nos contratos iria fazer esse papel.

JPJP: Eu ia fazer essa pergunta também, se vocês conseguiram, de alguma forma, nesse questionamento, influenciar a criação dos Comitês, influenciar essa governança contratual.

ASM: Não houve uma influência. Já estava dado na modelagem a forma que eles entendiam como a sociedade civil iria participar. Então o que conseguimos pensar foi em nós articulamos: já que veio como essa resposta pronta do poder concedente, então começamos nos articular e nos enfiar nesse negócio. É o único jeito que tem de a gente, ou tentar virar um conselho de usuários futuramente, era uma estratégia para garantir a participação da sociedade que estava contrária a concessão naqueles moldes. E aí, dentro da Rede a gente se articulou até para tornar o Licínio eleito como presidente interino, a gente se articulou para colocar ele como presidente interino, garantindo a presença da sociedade civil organizada. Então, foram estratégias que a gente foi pensando. E aí, por fim, veio a estratégia da gente se candidatar, de modo a

⁴⁶ Rede de Vigilância Popular em Saneamento e Saúde, formada por mais de 50 (cinquenta) organizações da sociedade civil, instituições, movimentos sociais, coletivos, entidades acadêmicas, partidárias e apartidárias contra a mercantilização da água e do saneamento.

ter pessoas da Rede se candidatando em cada bloco. E foi aí que a gente se articulou até mesmo criamos um GT⁴⁷ dentro da rede e chamamos algumas pessoas que não estão na rede, como, por exemplo, o Presidente do Bloco 2, que é o Eduardo Figueiras. Ele foi convidado a entrar em um GT da Rede, mas porque tinha pensamentos similares no mesmo campo progressivo para representação da sociedade civil. A própria Adriana Bocaiuva está lá. Então, a gente chamou algumas pessoas que não são da Rede, mas que pensavam no nosso campo progressista, dentro do nosso campo de ideias. Aí, a gente chamou essas pessoas para integrar esse GT. Lá tem membros, quem se inscreveram para ser integrante dos Comitês, que foi um processo muito engraçado, esse convite. O nosso grupo, como estava participando, a gente fez alguns questionamentos até, mandamos por escrito, questionando por que as nossas sugestões não foram incorporadas. A gente reclamou, obviamente. E aí, eles convidaram através de um convite com nome de três pesquisadores da Fiocruz especificamente, esse convite veio do Governo do Estado, da Casa Civil, para que a gente estivesse no Comitê. Foi o único elemento, digamos assim, positivo nessa história, que talvez eles não soubessem.

JPPJ: É interessante saber dessa estratégia. Houve uma estratégia, então, da Rede para participar do Comitê.

ASM: É, houve uma estratégia a sociedade precisava se organizar para relatar a insatisfação da forma como aconteceu o processo. Houve reclamação de representante de municípios que perceberam isso, mas adequadamente a gente se posicionou sobre a necessidade de deixar claro que a sociedade civil estava organizada e insatisfeita com a concessão dos serviços naqueles moldes dados pelo BNDES e governo do estado. A gente não está tentando impor nada, a gente está tentando convencer. O estado e o município é que se articulou para conceder a CEDAE nos moldes, que deram prejuízos para a sociedade. Portanto, ainda que tardiamente, por conta da pandemia da COVID-19, nós fizemos o nosso papel. Nós nos articulamos para estar lá e permitir que a sociedade civil possa fiscalizar esses contratos. Então, a construção do Regimento Interno do próprio Comitê foi uma das ações, se olharem muitas sugestões de propostas de artigos estão no meu nome, mas não são minhas. Eu falava isso o tempo inteiro, elas foram construídas no coletivo de reuniões da Rede. Nas reuniões da Rede a gente discutiu Regimento Interno, a gente

⁴⁷ Grupo de Trabalho da Fiocruz, que a pesquisadora é líder: Saúde Ambiental e Saneamento.

discutiu até a previsão de uma Assembleia Popular, foi uma proposta que veio da discussão da rede, portanto um coletivo que discutiu uma forma de ouvir a sociedade dentro das possibilidades limitadas que esses Comitês de Monitoramento foram criados, então foi uma estratégia para ampliarmos a escuta da população. Outra questão que foi definida pelo coletivo, foi avaliar o conflito de interesse da participação de representantes das empresas que assumiram a concessão dentro desses Comitês de Monitoramento estarem em um espaço que se eles serão fiscalizados como podem interferir no processo. Então, eu fiz um pedido de conflito de interesse, só que esse pedido não foi somente meu, o coletivo que definiu e construiu. Outra estratégia que a gente está adotando como Rede, direcionada aos presidentes são em forma de reclamações, reivindicações e pedidos de esclarecimentos de forma integrada entre os blocos.

JPJP: Falando sobre essas diferentes representações, você acha que os Comitês conseguiram obter uma representação ampla junto à sociedade, aos movimentos populares?

ASM: Ampla eu não diria, por quê? Como veio uma organização de categorias definidas pela Casa Civil do Governo do Estado, ou seja de cima para baixo, direcionado especificamente para alguns grupos. E a forma como o Governo do Estado colocou nos decretos de criação dos Comitês, em categorias de membro, eles ficaram constituídos com muitos erros, que a gente vai tentar acertar na revisão do Regimento Interno que irá acontecer futuramente. Naquele primeiro momento, como o regimento precisava estar em consonância com os decretos de criação, então não dava para acertar tudo no primeiro momento, já tinha muita coisa polêmica para ter mais uma tão grave assim, tanto é que o Regimento está polêmico até hoje, ele não foi publicado ainda em diário oficial, embora tenha sido aprovado em assembleia pela plenária, que teve membros do Ministério Público presente em todas as reuniões de definição desse documento.

JPJP: Está em debate ainda com a Agenesra.

ASM: Ele não foi publicado ainda pela Agenesra, nem pelo Governo do Estado. A Agenesra até colocou ele no SEI, como um documento público dentro de um processo, só que não consta na descrição do assunto o tema Regimento Interno. Se a população for procurar no SEI pelo tema Regimento Interno, vai achar o documento minuta de Regimento Interno que foi fornecido pela Agenesra para o grupo começar as discussões, a Procuradoria da Agenesra que forneceu essa minuta para a gente. O

Regimento Interno aprovado, ele é um anexo de um processo, ele consta com o título “anexo”. A gente já pediu para corrigir isso e eles até hoje não corrigiram.

JPJP: Eles [a Agenera e o Governo do Estado] têm uma questão, eles contestaram a retirada do direito a voto do Estado e dos municípios. O que você acha sobre essa participação do Estado e dos municípios com direito a voto nos Comitês?

ASM: Eu acho que a participação deles como membros é fundamental. Porém, direito a voto já diz que eles querem decidir sobre algo que a sociedade civil que tem que posicionar sobre a sua representação e direitos. Então, se é um espaço para a sociedade civil fiscalizar e estar interferindo nas políticas e verificando a gestão dos contratos, ela que tem que falar e o estado e o município devem estar presentes para responder e prestar esclarecimentos, não cabe ali a decisão por parte dos representantes do governo. Até porque eles já têm previstos nos contratos o Conselho de Titulares, espaço onde a sociedade civil não consegue nem ir. A gente não consegue nem assistir a reunião deles. Eu sei das coisas decididas nesse espaço olhando as atas que nem sempre estão atualizadas como as dos comitês. E se perceber naquelas atas que há cuidados com o que vão escrever nos registros.

JPJP: Concisos, né?

ASM: É. Tenho certeza de que eles discutem muito mais do que está ali. Por exemplo, não faz com a gente, a secretária, registra a fala inteirinha da pessoa, mas as atas dos Conselhos de Titulares não colocam nesse formato. Então, ali tem um cuidado ao elaborar aquelas atas. Então, a sociedade civil não pode participar, nem escutar, nem ter a gravação do que foi discutido nesse Conselho de Titulares. Se eles podem, eu acho que era importante a gente estar ali falando, igual eles fazem nas reuniões dos Comitês.

JPJP: Mesmo sem direito a voto.

ASM: Mesmo sem direito a voto. Porque isso demonstra transparência no processo e é o princípio da coisa pública. Transparência! Não tem transparência, nem disponibilidade das gravações das reuniões. Esse processo de concessão não é transparente, esse processo de gestão dos contratos não é transparente.

JPJP: Aproveitando, já que você trouxe o princípio da transparência, qual a sua avaliação sobre a transparência da Agenera e do Governo do Estado, das concessionárias, nesses debates mais relevantes da concessão?

ASM: A Agenera cita muito claramente, ela é Estado, é o Governo do Estado parece que quer ocultar tantos escândalos envolvidos com o uso dos recursos dos leilões, de

uma empresa que dava lucro para os acionistas e para o Estado, e que não tem a participação da sociedade na definição dos gastos. E agora está com pires na mão pedindo dinheiro de novo. Então, foi cedida uma empresa, super lucrativa, e agora o governo não tem mais esses recursos. Sem falar nas audiências públicas, que aconteceram em plena pandemia, sem garantia de falas contraditórias a proposta do governo. Eles queriam manter o processo, nenhuma proposta contrária a modelagem do BNDES foi acatada. A sociedade civil, está tentando o tempo inteiro apresentar os problemas dentro do processo. Agora a gente pediu uma reunião com os CAO⁴⁸ e com os promotores, mas estamos sem respostas. Pedimos uma reunião na reclamação que foi feita para o MPRJ, sobre o não atendimento ao envio de documentos específicos para um grupo de trabalho dos Comitês avaliarem indicadores de desempenho dos contratos, esse processo foi enviado para promotores naturais que deram indeferimento ao documento, sem considerar, por exemplo, que podíamos também uma conversa. A gente vai insistir nesse sentido novamente. Eu acho que deveríamos tentar ter a imprensa do nosso lado. É uma estratégia que a gente ainda não conseguiu buscar. Dentro dos documentos da Rede, a gente ainda está muito tímido em relação a isso, porque a gente ainda não tem recursos para contratar um apoio jurídico.

JPJP: Sobre essa questão da assessoria, você vê a necessidade de auxílio técnico para ampliar esse debate dentro do Comitê? Auxílio técnico jurídico, econômico, de engenharia.

ASM: Muito. A gente pediu, até ao Governo do Estado, um dos nossos primeiros pedidos ao Governo do Estado, foi em infraestrutura nesse sentido. A gente precisa estar independente da Agenera, para desenvolver as atividades de forma autônoma. Apesar do Governo do Estado ter criado os comitês por decreto, a sociedade civil não deveria representar o estado, ela não pode ser partidária, tem que representar os interesses da população. Mas não temos estrutura para funcionar, nem uma secretária, muitas vezes a gente se vê obrigada a trabalhar no fim de semana. Eu já trabalhava por causa dos meus alunos, das minhas pesquisas, de viagem e tudo, e ainda estou precisando trabalhar fora do horário para os Comitês, e não é pouco, é muito. Então, na primeira oportunidade vou ficar só assessorando, eu não vou estar mais como presidente, nem em cargo, pois é muito desgastante, sem ter apoio. Mas

⁴⁸ Centros de Apoio Operacional das Promotorias do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

cada um tem que dar a sua quota de sacrifício, digamos assim, já entendi um pouco que esse momento é a minha quota de sacrifício para o grupo. E a gente então, vai fazer o melhor possível, obviamente. Mas a voz da sociedade é muito limitada nesse processo, recebemos várias denúncias e reclamações, mas o encaminhamento é complicado. Até para organizar uma simples reunião, muitas dificuldades, eles enfiam a gente em qualquer lugar onde eles bem entendem, não atendem nossos pedidos sobre indicação de locais.

JPJP: Estrutura precária.

ASM: E aí, o corpo técnico deles, que é terceirizado, não são contratados, ficam muito reféns, também, daquela situação, vendo a gente passar por aquilo. Eu fico com pena deles, porque a secretária não sabe o que fazer, porque ela tem um monte de serviço para fazer dentro da Agenera. Aí, ela só tem uma hora antes, uma semana antes, das reuniões para trabalhar para a gente. Fazer atas. As atas são uma vergonha, precisamos corrigir a ata da última reunião. Nossa, que registro péssimo, elas têm que ficar se dividindo, três secretários para fazer uma ata, porque não tem tempo para fazer. Então a gente precisa ter uma estrutura administrativa nossa, específica, e recursos também para funcionar, até contratar o sistema jurídico para certos temas, porque só contar com a disponibilidade das pessoas, a gente tem pessoas técnicas ali, só que as pessoas técnicas são pagas para fazer outras coisas. Eu sou pesquisadora, não sou paga para fazer aquilo ali. Então, você tem que ter uma dedicação muito grande dentro do processo para fazer. Essa própria análise de dados técnicos, para a gente compor, por exemplo, o relatório da FIPE, a FIPE foi contratada e ganha dinheiro para fazer. Então, por que a gente vai usar os nossos recursos técnicos, quando se tem uma empresa contratada para fazer o previsto no contrato para fazer. A gente quer ver aquilo funcionando, ver que o contrato está sendo executado e a gente já tem indícios que não está sendo.

JPJP: Você falou um pouco da FIPE. Como é que você avalia a atuação dela, dessas consultorias privadas? Tem mais algumas participando também do processo de governança. Como você avalia? O Comitê fez um pedido de informação sobre a documentação da FIPE.

ASM: Isso, porque está previsto no contrato que a FIPE deveria ser o braço da Agenera no sentido de informar como está o andamento dos indicadores. Além do que a Agenera tem corpo técnico para olhar os indicadores apontados. A FIPE é especializada em fazer isso. Então, ela vai pegar o banco de dados, todas aquelas

informações, inclusive, ela pode até, in loco, constatar as documentações. Está previsto no contrato como verificado independente. Só que a gente buscou, dentro do processo, o contrato não achamos. Então, já era para ter feito o contrato há mais de dois anos, pelo menos, deveria ter esse contrato com a FIPE, e os relatórios, porque tem uma programação de entrega de relatórios da FIPE. E esses relatórios a gente não encontra. A gente encontra relatórios dela como certificador. Então, ela está sendo contratada pelas empresas e deveria também ser contratada pela Agenersa? Então, assim, a gente não pode também julgar, eu não tenho conhecimento técnico e jurídico, para informar se isso pode ou não pode. Se isso tem conflito de interesse ou não. E como o Ministério Público está dentro, é um dos membros, ele deveria estar atento para verificar isso. A parte como membro que lhe cabe, até porque a gente já externalizou, já falamos isso, e tem mais de uma reunião, tem três meses que a gente está falando sobre isso.

JPJP: Sobre o conflito de interesses, você em uma das primeiras questões tocou no ponto da participação da ABCON, na verdade não participação, mas tentativa deles de ter direito a voto no Comitê. Qual sua opinião sobre esse outro conflito de interesses? Você acha que isso pode prejudicar o trabalho do Comitê?

ASM: Sim, eu acho. Inclusive como participante ouvinte, sem direito a voto, até se ela participar de grupos de trabalho, ela poderá ter informações privilegiadas de estratégias que a gente está entendendo, ou se for determinado que a gente vai entrar com alguma ação, vai entrar com alguma análise. Eles da ABCON podem conhecer previamente e se preparar para responder. Então, eu acho que, até nessa parte, até a participação nos Grupos de Trabalho, ela não deveria. Como a participação em reuniões, ela deve ser livre a qualquer cidadão. Então, pode ter um cidadão que trabalha na ABCON que possa participar. Mas, eu acho que, em relação aos Grupos de Trabalho, ela também deveria ser retirada. A própria ABCON acabou pedindo também conflito de interesse para o representante do SINDCON⁴⁹, que é o sindicato dos empregados de empresas de saneamento, e aí ela pediu também, falando que ele era funcionário da Cedae e ele representaria a Cedae, então ele teria também um conflito de interesse. A argumentou que ele trouxe, é que, como ele é funcionário da Cedae, ele pode também levar informações para a Cedae, e na página deles diz que

⁴⁹ A entrevistada se refere ao Sindicato dos Trabalhadores nas empresas de Saneamento Básico e Meio Ambiente do Rio de Janeiro e Região (SINTSAMA-RJ), representada pelo Sr. Mário Porto, funcionário da Cedae.

eles são contra a privatização. A gente percebe que, o que foi a motivação inicial do grupo, quando começou a pensar que a ABCON seria uma associação que não deveria ter votos? É mais no sentido de que ela pode conduzir, o voto dela tem um peso considerável dentro dos blocos, e que pode, de fato, fazer a diferença numa votação. Já faz diferença na fala dela. Você observa que a fala dela acaba motivando, principalmente os representantes dos municípios que também não são da categoria com voto. Quando ela fala, eles querem também botar fogo na fogueira, porque eles querem também falar. Então, os municípios que têm interesse, quanto mais economias tiverem, que estão sendo captadas pelas empresas de saneamento, mais eles vão receber a outorga mensal, por isso consideramos um absurdo quem deveria ser fiscalizado estar como membro em uma instância de representação da sociedade.

JPJP: A outorga variável.

ASM: Então os representantes dos titulares dos serviços também têm conflitos de interesse em participar dos comitês de monitoramento, mas eles estão lá presentes na reunião. Eles não estão ali para dar esclarecimento sobre o processo, como tem conduzido. A gente não escuta uma fala do que foi decidido nos Conselhos de Titulares. A gente escuta mais reivindicação de defesa da concessão, tanto por parte da ABCON, quanto por parte dos representantes dos municípios, mas são poucos que estão indo lá.

JPJP: Perfeito. Em relação às competências consultivos do Comitê. Você acha que elas podem ser um empecilho para influenciar as decisões da Agenera e do Governo do Estado? O fato de ele ser só consultivo e não deliberativo.

ASM: Sim, eu acho. De toda maneira, isso foi um fato muito criticado. A gente tentou tirar isso de não ser consultivo. Tentamos de todas as maneiras, mas a presença do Ministério Público foi contrária a isso. Ele se colocou, o tempo inteiro, e forçou bastante a estar como elemento consultivo, dizendo até que o decreto previa isso. Isso influenciou bastante, o entendimento dos membros e acabou ficando consultivo, senão não iria avançar na finalização do documento. Foram 24 reuniões para aprovar um regimento interno. E essas pendências ficaram que não foram consenso demoraram mais. Algumas pendências ainda persistem no documento final, por isso vamos ter novamente que marcar uma reunião para regimento interno novamente. Algumas reuniões vão seguir com a revisão do regimento, que vai ser outro momento que a gente vai ter que ter fôlego para se organizar para trazer propostas e não deixar que propostas que nós conseguimos avançar em prol da população sejam retiradas

de dentro do regimento. Dentre elas, uma das propostas que devem aparecer novamente é voltar com essa questão de ele ser consultivo. De toda maneira, já deu estamos provocando movimentações, mesmo tendo caráter consultivo.

JPJP: Exatamente, vocês tiveram uma intervenção exitosa um tempo atrás em relação ao reajuste de tarifário.

ASM: Exatamente. São inconformidades que estamos verificando. O reajuste tarifário veio antecipado, por isso pedidos de esclarecimentos para saber como irão reparar esse erro, como esclarecer aos consumidores que pagaram a mais e como serão ressarcidos.

JPJP: Mas, em relação a essa intervenção exitosa, o que você acha que pode ser feito, pelo Comitê, para que mais intervenções como essas ocorram, mais ações dessas ocorram?

ASM: Ações de qual?

JPJP: Intervenções exitosas como essa da vedação à antecipação da aplicação do reajuste, em que a Agenersa ouviu a carta de vocês e interveio junto às empresas para não deixar aplicar mais esse ajuste de forma antecipada.

ASM: Assim, a gente nem chegou a fazer um grupo de trabalho para olhar isso. Então assim, foi uma atenção que a gente teve em relação, principalmente por conta da Câmara Comunitária da Barra, eles atuam muito, no tema da tarifa, então é um grupo que tem acompanhado, lá tem um grupo de advogados que acompanham muito essa questão da tarifa. Temos também um grupo de colaboradores do GT monitoramento da Rede, e nos articulamos para fazer uma fala no Supremo Tribunal Federal quando aconteceu a discussão sobre regulamentação da tarifa. Então eu levei essa questão do aspecto da saúde, dos problemas, principalmente pequenos condomínios, que sentiriam mais, teriam problemas de pagar. E aí, cada um se dividiu também com falas. Então, acho que a gente se articular de uma forma, para identificar alguns problemas sensíveis na temática dentro do GT. Um dos problemas sensíveis que a gente observa que vão sair dados bem interessantes, que vão demonstrar, mesmo a gente como consultivo, que tem muitos erros, nos indicadores de desempenho das empresas, que talvez possa interferir até na revisão do contrato ou mesmo extinção do contrato. Por isso que a gente precisa de uma assessoria jurídica, porque o próprio usuário consumidor, o Governo do Estado, pode pedir revisão do contrato, e a sociedade pode pressionar para que até seja extinto o contrato. O Glauber Rocha já veio com uma proposta da gente terminar o contrato.

JPJP: De reestatização.

ASM: Exatamente, reestatizar. Então, a gente vai ter que se preparar para esse momento. Quando esse GT funcionar, a gente se empenhar nesse sentido, do nosso relatório vir nesse sentido. Mas a gente vai fazer um relatório agora na Assembleia Consultiva, sem os dados de análise dos indicadores, então a gente não pode nem levar isso para a população, pois não foram fornecidos os documentos que teriam os dados. O que a gente pode dizer com a ausência do indicador? É que não está cumprindo o contrato, porque senão ele estaria aparecendo.

JPJP: Não existe, não foi aferido.

ASM: Exatamente, reestatizar. Então, a gente vai ter que se preparar para esse momento. Quando esse GT funcionar, a gente se empenhar nesse sentido, do nosso relatório vir nesse sentido. Mas a gente vai fazer um relatório agora na Assembleia Consultiva, sem os dados de análise dos indicadores, então a gente não pode nem levar isso para a população, pois não foram fornecidos os documentos que teriam os dados. O que a gente pode dizer com a ausência do indicador? É que não está cumprindo o contrato, porque senão ele estaria aparecendo.