

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**

**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

**Marina Lagrasta Bozzetto**

**Construindo trajetórias divergentes: a municipalização do saneamento básico no Mato Grosso e o fortalecimento da companhia estadual no Mato Grosso do Sul**

**Versão Corrigida**

São Paulo

2023

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**

**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

**Marina Lagrasta Bozzetto**

**Construindo trajetórias divergentes: a municipalização do saneamento básico no Mato Grosso e o fortalecimento da companhia estadual no Mato Grosso do Sul**

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Área de Concentração: Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques

São Paulo

2023

**ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE****Termo de Anuência do (a) orientador (a)**

**Nome do (a) aluno (a):** Marina Lagrasta Bozzetto

**Data da defesa:** 14/11/2023

**Nome do Prof. (a) orientador (a):** Eduardo Cesar Leão Marques

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 05/01/2024



---

*(Assinatura do (a) orientador (a))*

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

B793c

Bozzetto, Marina

Construindo trajetórias divergentes: a municipalização do saneamento básico no Mato Grosso e o fortalecimento da companhia estadual no Mato Grosso do Sul / Marina Bozzetto; orientador Eduardo Marques - São Paulo, 2023.

113 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. SANEAMENTO BÁSICO. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. MATO GROSSO. 4. MATO GROSSO DO SUL. I. Marques, Eduardo, orient. II. Título.

## **Agradecimentos**

Escrever essa dissertação foi um processo intenso e um grande desafio que só foi possível de ser concluído graças ao apoio, incentivo e companheirismo de minha família, colegas, amigos e pares.

Gostaria de começar agradecendo a orientação e apoio do Professor Eduardo Marques durante todo o mestrado, sem o qual essa pesquisa não seria possível. Obrigada por ter acreditado no tema e na pesquisa desde o começo.

Agradeço também aos professores Marta Arretche (DCP-USP) e Lizandro Lui (EPPG-FGV) – que compuseram minha banca de qualificação –, assim como os professores Eduardo Grin (EPPG-FGV) e Nathalia Roland (UFJF) – que participaram da banca de avaliação – pela leitura atenta, comentários e sugestões. Também agradeço a todos os demais professores e funcionários da Ciências Sociais e especificamente do departamento de Ciência Política da USP que possibilitaram a minha formação.

Aos meus colegas da faculdade e da pós-graduação, especialmente colegas de orientação, obrigada pelas discussões de textos. Agradeço especialmente ao meu par Murilo Paiva D'Agosta que ingressou comigo no mestrado, também com o tema de saneamento básico, e que me ajudou com debates sobre tema e participações conjuntas em eventos.

Obrigada a todos que me ajudaram nesses quase 3 anos, principalmente os pesquisadores e funcionários que encontrei durante minha pesquisa de campo no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Agradeço aos meus ex-colegas e atuais colegas de trabalho pelo apoio e ensinamentos ao longo da minha carreira. Também agradeço aos meus amigos de colégio, cursinho e os de outras fases da vida por me acompanharem em todas as jornadas.

Faço um agradecimento a Joyce Luz, doutora em Ciência Política, que abraçou a minha pesquisa quando ainda era apenas uma ideia, e foi uma das pessoas fundamentais para que eu conseguisse seguir nessa direção e ingressasse no mestrado.

Aos meus pais Adriana Aneli, Caetano Lagrasta e Eugênio Bozzetto (in memoriam), à minha irmã Adriana Elisa, meus avós, sogros e familiares, agradeço por todo amor, carinho, incentivo, dedicação e oportunidades que me deram. Graças a vocês pude

construir e trilhar meu caminho com total apoio e com a certeza sempre de que vocês estariam por mim.

Por fim, um agradecimento especial ao meu marido Rodney Amador, que esteve junto comigo desde a primeira aula na faculdade de Ciências Sociais e que tornou essa trajetória possível. Você me acompanhou e incentivou durante todo o mestrado – seja porque estava sentado do meu lado escrevendo a própria dissertação também no departamento de Ciência Política da USP, seja lendo e discutindo cada parágrafo da minha pesquisa. Obrigada por todas as vezes em que você esteve por mim nas passagens e dificuldades da vida.

*Afinal, atrás do automatismo do gesto de abrir uma torneira e obter água em abundância, podemos encontrar uma longa história nada tranquila, repleta de disputas e de alianças entre autoridades públicas e religiosas, entre comerciantes, engenheiros, médicos e a população pobre.*  
(Denise Bernuzzi Sant'Anna, A Conquista da Água, 1999)

## Resumo

A presente pesquisa tem como objetivo realizar uma análise comparativa das trajetórias da política pública de saneamento básico de dois estados: Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Esses dois estados, apesar de terem partido de caminhos comuns em relação ao saneamento básico, já que eram um mesmo território atendido por uma mesma Companhia Estadual, tiveram rumos diferentes no final dos anos 1990, com o Mato Grosso adotando modelo de municipalizado da gestão e o Mato Grosso do Sul continuando com modelo centralizado em Companhia Estadual. A partir deste cenário, este trabalho se ancora em literaturas – tais quais sobre descentralização e poder local, burocracia e capacidade estatal, continuidade de trajetória (*path dependence*) e mudanças em políticas públicas – para fazer as construções das trajetórias das políticas e análises dos fatores e dinâmicas internas e externas que levaram aos dois modelos. Para isso, a pesquisa lança mão de revisão bibliográfica, análise exploratória de dados quantitativos sobre as características socioeconômicas dos dois estados, diferenças e semelhanças de acessos aos serviços de água e esgoto ao longo do período foco (anos 1960 até anos 2000) e dos aspectos operacionais das Companhias Estaduais Sanemat (MT) e Sanesul (MS). Ainda, a dissertação foi construída também a partir de pesquisa de campo, com entrevistas com pessoas chaves de saneamento básico em ambos os estados, permitindo a construção das narrativas e acontecimentos que marcaram a mudança do modelo no MT e continuidade no MS. Como resultados, a presente pesquisa identificou fatores internos às Companhias (como a organização, estrutura político-financeira, relacionamento com municípios, autonomia e ativismo burocrático) e fatores externos (janela de oportunidade e contexto nacional) que influenciaram no andamento de cada uma das políticas de saneamento básico.

Palavras-Chave: Saneamento Básico, Municipalização; Mudanças em Políticas Públicas; Capacidade Estatal; Burocracia.



## **Abstract**

This research aims to carry out a comparative analysis of the trajectories of the basic sanitation public policy in two states: Mato Grosso and Mato Grosso do Sul. These two states, despite having started from common paths in relation to basic sanitation, since they were the same territory served by the same State Company, took different paths in the late 1990s, with Mato Grosso adopting a municipalized management model and Mato Grosso do Sul continuing with a centralized model in a State Company. From this scenario, this thesis is anchored in literature - such as on decentralization and local power, bureaucracy and state capacity, trajectory continuity (path dependence) and changes in public policies - to build the trajectories of policies and analyze the factors and internal and external dynamics that led to the two models. For this, the research makes use of a bibliographical review, exploratory analysis of quantitative data on the socioeconomic characteristics of the two states, differences and similarities of access to water and sewage services throughout the focus period (1960s to 2000s) and aspects operations of the State Companies Sanemat (MT) and Sanesul (MS). Still, the dissertation was also built from field research, with interviews with key people of basic sanitation in both states, allowing the construction of narratives and events that marked the change of model in MT and continuity in MS. As a result, this research identified factors internal to the Companies (such as organization, political-financial structure, relationship with municipalities, autonomy and bureaucratic activism) and external factors (window of opportunity and national context) that influenced the progress of each of the policies of basic sanitation.

**Keywords:** Sanitation, Municipalization; Public Policy Changes; State Capacity; Bureaucracy.

## Sumário

<b>Agradecimentos</b> .....	5
<b>Resumo</b> .....	8
<b>Abstract</b> .....	9
<b>Introdução</b> .....	13
<b>1. Mudanças e continuidades em Políticas Públicas e suas Burocracias</b> .....	20
<b>1.1 Descentralização e poder local</b> .....	21
<b>1.2 Burocracia, mobilização do corpo técnico e Capacidade estatal</b> .....	24
<b>1.3 <i>Path Dependence</i> e Mudança gradual</b> .....	29
<b>1.4 Processo Decisório e Mudança na Agenda</b> .....	38
<b>2. Panorama do saneamento básico</b> .....	42
<b>2.1 Política de saneamento básico no Brasil</b> .....	42
<b>2.2 O acesso ao saneamento no Brasil, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul</b> .....	48
<b>2.3 Aspectos operacionais das Companhias Sanemat e Sanesul</b> .....	62
<b>2.4 Comparando indicadores do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul</b> .....	67
<b>3 Trajetórias da política no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul</b> .....	70
<b>3.1 Saneamento básico da criação da Sanemat até a divisão do estado e criação da Sanesul</b> .....	71
<b>3.2 Saneamento básico no Mato Grosso até a reestruturação</b> .....	75
<b>3.3 Saneamento básico no Mato Grosso do Sul até a reestruturação</b> .....	86
<b>3.4 Comparação das trajetórias: Continuidade da Sanesul e Mudança da Sanemat</b>	91
<b>Considerações Finais</b> .....	99
<b>Anexos</b> .....	103
<b>Referências</b> .....	105

## **Índice de Figuras**

Figura 1 - Evolução da área urbana de Cuiabá.....	79
---	----

## **Índice de Quadros**

Quadro 1 - Planos e requisitos para descontos no processo de municipalização do saneamento - MT.....	85
Quadro 2 - Síntese das trajetórias.....	92
Quadro 3 – Contextos e narrativas que marcaram a reestruturação do Mato Grosso .....	98
Quadro 4 – Dimensões exploradas nas entrevistas da pesquisa de campo no Mato Grosso .....	103
Quadro 5 - Dimensões exploradas nas entrevistas da pesquisa de campo no Mato Grosso do Sul .....	104

## **Índice de Gráficos**

Gráfico 1 - Taxa de urbanização 1980 .....	49
Gráfico 2 - Proporção de municípios de extrema pobreza .....	51
Gráfico 3 - Evolução dos domicílios com acesso Abastecimento de Água por rede geral: 1980 - 2010.....	54
Gráfico 4 - Evolução dos domicílios com acesso a Esgotamento Sanitário por rede de esgoto: 1980 – 2010.....	55
Gráfico 5 - Acesso a água por tamanho populacional dos municípios, MS 1991 .....	56
Gráfico 6 - Acesso a água por tamanho populacional dos municípios, MS 2000.....	57
Gráfico 7 - Acesso a água por tamanho populacional dos municípios, MT 1991.....	58
Gráfico 8 - Acesso a água por tamanho populacional dos municípios, MT 2000.....	58
Gráfico 9 - Acesso a esgoto por tamanho populacional dos municípios, MS 1991 .....	59
Gráfico 10 - Acesso a esgoto por tamanho populacional dos municípios, MS 2000.....	60
Gráfico 11 - Acesso a esgoto por tamanho populacional dos municípios, MT 1991.....	60
Gráfico 12 - Acesso a esgoto por tamanho populacional dos municípios, MT 2000.....	61

Gráfico 13 - Receita Operacional corrente da Sanemat e Sanesul (1996 a 2000).....	63
Gráfico 14 - Arrecadação total corrente da Sanemat e Sanesul (1995 a 2000).....	64
Gráfico 15 - Evasão das receitas da Sanemat e Sanesul (1995 a 2000) .....	64
Gráfico 16 - Quantidade de empregados próprios da Sanemat e Sanesul (1995 a 2000).....	65
Gráfico 17 - Despesa com pessoal próprio da Sanemat e Sanesul (1995 a 2000).....	66

### **Índice de Tabelas**

Tabela 1 - Demografia das cidades em 1980 (MS, MT e Brasil).....	49
Tabela 2 - Municípios com abastecimento de água, 1965 e 1970.....	52
Tabela 3 - Municípios com esgotamento sanitário, 1965 e 1969 .....	53
Tabela 4 - Despesa por funcionário da Sanemat e Sanesul (1995 e 1996).....	67

## Introdução

*A coleta, armazenamento e distribuição de água doce potável urbana implicaram, sempre, a articulação entre público e privado, entre governos e sociedade civil como elementos constitutivos da governabilidade. Por um lado, havia um controle governamental da coleta, transporte e uso da água potável urbana; por outro, e simultaneamente, as transgressões cotidianas a esse controle (Barreto, 2022a, p. 184)*

O trecho acima, fruto de conclusão de uma ampla pesquisa de Neila Barreto sobre o abastecimento de água entre 1790 e 1886 em Cuiabá-MT evidencia como a disponibilização de algo que hoje é considerado um serviço público e um direito universal é marcado por disputas. O acesso ao serviço público não é o mesmo ao longo do tempo, envolvendo diferentes trajetórias com mudanças institucionais, burocráticas, disputas entre atores com diferentes interesses e ideais políticos, que podem alterar profundamente a forma como um serviço chega à população. A história que se quer contar nesta pesquisa é a história de uma dessas trajetórias.

A presente dissertação visa comparar as trajetórias dos serviços de água e esgoto no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A escolha desses casos deve-se ao fato de serem dois estados que partiram de caminhos comuns (estado único que se separou em 1977), mas que tomaram rumos muito diferentes na reestruturação do setor de saneamento básico dos anos 1990, representando um dos poucos casos de separação dos estados já no período republicano. Com estes casos, a pesquisa se desenvolve com a análise dos fatores e dinâmicas que levaram a cada uma das trajetórias, a partir das hipóteses a separação apresenta um momento crítico na trajetória, dado que é o momento em que as duas trajetórias diferentes se iniciam. Essas histórias e análises foram reconstituídas a partir de pesquisas exploratórias em fontes de dados secundários, entrevistas com pessoas chaves das Companhias estaduais de saneamento básico e revisões em documentos e jornais da época. Se em termos empíricos a pesquisa detalha duas trajetórias divergentes de enquadramento da questão, em termos teóricos discutimos como se produzem mudanças em políticas públicas, qual é o papel da inercia institucional, dos decisores e das conjunturas críticas.

Antes de avançar na apresentação da pesquisa, é importante estabelecer algumas definições e contextualizações. A Lei N°- 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e considera que este é constituído pelo “conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável [...]; b) esgotamento sanitário [...]; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos [...]; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. (Brasil, 2007). Ainda, é importante colocar que o saneamento básico possui caráter de direito fundamental ao cidadão. Entretanto, esta política é acompanhada de números muito desiguais e alarmantes no Brasil.

Em 2020, quase 16% dos brasileiros não possuíam acesso a água e cerca de 45% da população não tinham acesso a coleta de esgoto. Quando setorializados por região, evidenciam ainda mais as disparidades: no Norte a população com acesso a água é de 58,9%, Nordeste é 74,9%, Sudeste 91,3% e Sul e Centro-Oeste com 91% e 90,9% respectivamente. Já em relação a população com coleta de esgoto os números são 13,1% (Norte), 30,3% (Nordeste), 80,5% (Sudeste), 47,4% (Sul) e 59,5% (Centro-Oeste) (Painel do saneamento, SNIS, 2020).

Ademais, segundo dados divulgados na Pesquisa Nacional de saneamento básico, 99,6% dos municípios nacionais em 2017 possuíam serviços de abastecimento de água por rede geral de distribuição, mas apenas 60,3% dos municípios brasileiros possuíam serviços de esgotamento sanitário por rede coletora, com esta porcentagem caindo para 44,6% se considerarmos os municípios do Centro-Oeste, e 16,3% para os municípios da Região Norte (IBGE, 2020). Esta rápida apresentação de alguns dos muitos indicadores possíveis sobre saneamento já mostra um panorama da complexidade desta política pública.

Mas, para além deste panorama alarmante, Heller et. al. (2006) nos chamam a atenção para outras características do saneamento básico, como os diferentes modelos de gestão dos serviços: modelo centralizado ou administração direta, descentralizado ou por administração indireta, Companhia estadual. Cabe, porém, ressaltar que, independentemente da cota de serviço adotada, a responsabilidade tende a focar no município, que é o titular do serviço (Piza, 2012, p. 231).

A discussão sobre o tipo de gestão a ser adotada e a trajetória que a política de saneamento vai seguir é muito importante, sendo frequentemente mobilizada e posta

em destaque para se definir os caminhos de tal área. Por exemplo, em 2020 o ex-presidente Jair Bolsonaro sancionou o Novo Marco Legal do saneamento básico, cuja principal alteração foi a respeito das regras da prestação desses serviços (Brasil, 2020). Para além do Novo Marco, esta discussão marcou outras épocas, como a virada do século XX para XXI, cujo período, em um contexto de pós Constituição de 1988, foi marcado pelo “processo de reestruturação das formas institucionais de oferta de serviços de saneamento” (Arretche, 1999, p. 89).

Considerando esse pano de fundo, essa pesquisa tem como objeto uma análise comparativa entre as trajetórias das políticas públicas de saneamento básico nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, utilizando esses dois estados como um objeto empírico para estudar como trajetórias, mesmo partindo de um ponto comum, podem gerar decisões diferentes e influenciar nos resultados das políticas. Em suma, a pesquisa se propõe a fazer uma comparação pela diferença entre dois casos de legado comum, contribuindo para um melhor entendimento das diversas estratégias do setor. A partir dessa constatação a pesquisa possui como objetivo entender os fatores que levaram estados que possuíam mesma origem a adotarem dois modelos diferentes de desenvolvimento da política pública, ou seja, entender os estados, as empresas estaduais e os atores locais nos momentos cruciais das decisões e mudanças.

Um ponto inicial importante de destacar é a história do estado do Mato Grosso, que até 1977 os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul eram a mesma unidade federativa. A história do estado passou por diversos marcos importantes até a sua divisão. No início do século XX a população do estado era baixa, de apenas 118.025 habitantes, e, apesar de crescer ao longo dos anos, viu um boom populacional a partir dos anos 1950, passando de 522.044 para 910.262 habitantes entre 1950 e 1960, com exponencial crescimento ao longo dos anos seguintes até atingir 2.169.030 em 1975. (Póvoas, 1977)

O boom nesse período pode ser associado por algumas políticas que começaram principalmente com a Era Vargas com a implementação de uma política de integração nacional. Segundo críticas do Vargas, o Mato Grosso era um estado pobre economicamente em comparação com os demais estados do país, sendo suas principais atividades a pecuária e a erva-mate. Assim, as políticas, a exemplo da Marcha para Oeste (1937), tinham o objetivo de povoar o estado, “produzindo a abertura de outras fronteiras,

espaciais, étnicas e sociais, fronteiras em construções como destaca Duarte” (Oliveira, 2019, p. 10).

Para além disso, outras políticas importantes foram a inauguração de política rodoviária a partir de 1945 com a Lei Jopper (de criação de Fundo Rodoviário Nacional) e da criação da Comissão Estadual de Estradas de Rodagem no Mato Grosso em 1947. Então, “com a abertura das estradas de rodagem, pode-se dizer que ocorreu, em Mato Grosso, a ‘explosão demográfica’” (Póvoas, 1977, p. 21). A partir desse período, então, há um surto de desenvolvimento e migração, principalmente para a região sul. Um pouco como resultado desse processo, principalmente a partir do discurso de que o Sul do estado passou a ter uma economia mais aquecida, mas o norte ainda possuía a elite política, em 1977 houve a separação do estado, a partir da Lei Complementar nº 31 assinada pelo governo Geisel (Pereira, 2019). Com a separação, foram criados os estados Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Assim, apesar de diferenças políticas de ocupação, pode-se dizer que ambos os estados possuem trajetória histórica semelhante, além de características socioeconômicas próximas até a sua separação. Apesar deste fato, no final dos anos 1990, no contexto da reestruturação do setor, cada estado optou por uma solução radicalmente diferente: o MS fortaleceu a companhia estadual (Sanesul), enquanto o MT adotou a municipalização plena, extinguindo a companhia Sanemat, e devolvendo aos municípios a titularidade dos serviços de água e esgoto. (Arretche, 1999).

O contexto anterior a essa reestruturação é importante para entendermos alguns movimentos dos Estados. Um programa nacional de saneamento básico anterior a esse período foi o Planasa, que se iniciou no Regime Militar, num contexto autoritário de centralização do poder ao nível federal, minando o poder local. O Planasa, então, incentivou a centralização da política de saneamento, pois vinculou o acesso a recursos federais às companhias estaduais, fomentando a criação e/ou fortalecimento das Companhias para gerir estes serviços. Entretanto, a partir da década de 1980, o Plano começou a passar por crises de gestão e financiamento. As Companhias Estaduais precisavam seguir tarifas que eram insuficientes impostas pelo Governo, o que gerou desequilíbrio fiscal (Sousa; Costa, 2016). Com esta crise, uma série de programas locais passaram a ser criados para atender a política. (Arretche, 1996)



Neste contexto da reestruturação do setor, a escolha do MS em fortalecer a Sanesul seguiu a tendência de outros estados – como Paraná e São Paulo – de continuidade da gestão da política de saneamento de forma centralizada por uma Companhia Estatal, e faz sentido junto a diversos estudos que apontam essa solução como uma tendência do setor, apesar de não a única escolha tomada. Estes estudos, (por exemplo Araújo Filho et. Al., 2012) sustentaram que o Planasa deixou heranças de centralização que permaneceram mesmo após sua extinção, sendo ainda reforçado pelo mecanismo de path dependence. (Sousa, 2011).

Entretanto, apesar da importância colocada no Planasa, ainda cabe adicionar indicações de que mesmo com essa política criando mecanismos de incentivo ao fortalecimento das Companhias Estaduais e concessão dos serviços de saneamento pelos municípios, resultando numa relação autoritária e conflituosa entre os estados e municípios, quase 30% das cidades não aderiram ao Plano. Ademais, este sofreu resistência de municípios maiores que queriam manter sua autonomia (Jorge, 1992)

Assim, dado este cenário, a pesquisa se propõe a estudar os caminhos da política de saneamento básico no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O ponto de partida do estudo marca a criação da empresa estadual Mato-grossense, em 1966, passando pela separação dos estados e criação da Sanesul, pela reestruturação do setor no final dos anos 90. Em um primeiro momento, foi realizada uma busca de dados em fontes públicas, de forma exploratória para caracterizar o objeto ao longo do período analisado, possibilitando tirar conclusões e cruzamentos que podem ajudar a explicar uma trajetória da política. Assim, foi construído um banco de dados com as variáveis de interesse e série histórica.

Outro método de análise utilizado foi a análise histórica comparada, que “possibilita, de acordo com Rueschemeyer (2003), o desenvolvimento de novas teorias, o teste de teorias existentes e o uso das teorias resultantes na própria explicação dos casos” (Silva, 2018, p. 105). Nesse método, a construção da história de um ou mais casos permite comparações tanto entre os casos analisados quanto com casos de literaturas. Para além, ainda segundo Rueschemeyer (2003 *apud* Silva, 2018), essa organização histórica permite organização das causas e explicações dos eventos.

A retomada histórica do saneamento básico no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul foi pouco explorada em estudos anteriores, não possuindo, então, muitos dados

disponíveis para fazer a organização dos fatos históricos de cada Companhia para entender o que poderia ter influenciado nas trajetórias de cada uma das políticas e resultado da reestruturação. Com o objetivo de recontar as trajetórias, então, foi realizada de forma complementar a revisões bibliográficas, uma coleta de dados em fontes primárias. Assim, foram realizadas entrevistas com alguns funcionários e ex-funcionários das duas Companhias estaduais e professores universitários que pesquisam o tema, com o objetivo de fazer o aprofundamento analítico e reconstituição das trajetórias.

As observações e entrevistas, nos dois estados, seguiram diferentes focos a depender do alvo. As entrevistas foram realizadas com foco em dimensões que objetivavam a construção de uma história, desde a época do surgimento das Companhias até as suas reestruturações no final dos anos 1990, mas também havendo aprofundamento em algumas questões a depender do perfil e experiência de cada respondente. A pesquisa em campo aconteceu entre os dias 24 de abril de 2023 e 08 de maio de 2023, e as principais dimensões analisadas podem ser verificadas nos Anexos.

A presente dissertação está dividida em três capítulos, para além desta introdução e das considerações finais. O Capítulo 1 apresenta um referencial teórico no qual a pesquisa se ancora e utiliza para organização e análise dos achados, mais especificamente, o capítulo se debruça em entender o contexto institucional brasileiro a partir da ideia de federalismo e descentralização, assim como a diferença de atribuições de regulação, fiscalização e de recursos nas políticas públicas; as influências da Burocracia e da Capacidade Estatal na produção e implementação das políticas; mudanças na agenda e processo decisório, explorando dinâmicas e relações entre fluxos institucionais e papel das ideias, e abordando mais especificamente a ideia de Múltiplos Fluxos de Kingdon; e legados de trajetórias que marcam continuidades e mudanças graduais nas políticas.

O Capítulo 2 adentra mais no objeto de estudo, explorando um panorama da política do saneamento básico no Brasil para então explorar dados no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e das Companhias Estaduais. Com esse primeiro esforço exploratório é possível identificar as diferenças e semelhanças entre os estados recém divididos, assim como a linha do tempo do acesso a saneamento básico nos dois estados, evidenciando como o Mato Grosso do Sul conseguiu ter maiores índices de acesso principalmente a

abastecimento de água; e também desempenho operacional e financeiro das Companhias, evidenciando a maior capacidade da Sanesul em comparação com a Sanemat.

No Capítulo 3, por fim, há a organização da trajetória do saneamento e das Companhias estaduais Sanemat e Sanesul e análises de resultados, explicando os casos analisados: MS como continuidade da política e MT como mudança. Na trajetória, foram identificados tanto fatores internos (como Organização e estrutura político-financeira, relacionamento com municípios, autonomia frente ao estado e à influência político-partidária e à atuação e ativismo burocrático) quanto externos com a janela de oportunidades para reestruturação da política no Mato Grosso. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados.

## 1. Mudanças e continuidades em Políticas Públicas e suas Burocracias

As políticas públicas não são produzidas e nem acontecem em espaços vazios e por atores sem interesses e racionalidades. Elas são produtos das disputas em que foram desenhadas, das arenas, formatos e dos atores. Nesse sentido, o legado histórico da política, instituições que as cercam, e arenas decisórias das políticas, espaço onde elas ocorrem e o formato que elas são implementadas são algumas das diversas variáveis que definem as trajetórias e produtos das políticas públicas. Por exemplo, há políticas em que pensar a sua implementação é extremamente importante, pois ela irá determinar como de fato acontecerá e o que produzirá. Já em outras políticas, a fase do ciclo da implementação não parece ser essencial, pois o próprio desenho da política já a implementa.

A partir disso, então, é importante assumirmos alguns conceitos e abordagens teóricas na qual a presente dissertação se ancora e que definem e influenciam tanto como a política ocorre quanto como se dá em sua trajetória. As políticas públicas são aqui tratadas a partir da formulação de Jobert e Miller defendida por Marques (2013) de que são o conjunto das ações implementadas tanto pelas autoridades governamentais quanto pelo Estado, “e, portanto, estudar políticas é analisar porquê e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam.” (idem, p. 2). Ou seja, e como ponto fundamental na pesquisa, cabe entender o papel ativo dos atores como construtores da política.

Os próximos tópicos deste capítulo se debruçam em desenvolver um recorte para ancorar o trabalho que considera detalhar os seguintes conceitos: i) conceito de descentralização, com caracterização do contexto institucional brasileiro, e poder local, evidenciando as políticas nas cidades, em contraposição ao desenvolvimento de teorias que parecem trazer governos locais apenas como “implementadores de políticas” vindas do nível federal (ver debate levantado por Marques, 2017); ii) Burocratas, ativismo burocrático e capacidade estatal e sua influência na implementação e produção de políticas públicas; iii) mudança na agenda de políticas públicas e processo decisório – explorando dinâmicas e relações entre fluxos institucionais e papel das ideias e dos atores, partindo, então, de uma literatura que defende que as ideias importam e participam de disputas em políticas públicas; e, por fim, iv) *path dependence* e mudanças graduais – a fim de explicar continuidades e mudanças incrementais nas políticas.

## **1.1 Descentralização e poder local**

Em um primeiro momento, é importante trazer na pesquisa uma contextualização institucional no qual a política pública de saneamento básico acontece. Assim, os primeiros conceitos mobilizados é a ideia de municipalização a partir do federalismo brasileiro e poder local, já que a política de saneamento básico é caracterizada por ser de titularidade dos municípios, ou seja, quem gere a política.

A divisão territorial de um país segue classicamente dois modelos: Estado Unitário e Federação. Tal divisão é colocada por Arretche (2012) como um dilema dos Estados democráticos modernos, muitas vezes tendo a associação do centralismo do Estado com práticas não democráticas e a descentralização da Federação com práticas mais democráticas (Arretche, 1996). A Constituição de 1988 trouxe diversas modificações para a estrutura e organização do Estado brasileiro. Dentre essas mudanças, destaca-se a adoção do sistema federativo, que trouxe a discussão da descentralização e atribuição de responsabilidades aos municípios para implementação de políticas.

O federalismo é trazido por Fernando Luiz Abrucio (2012) como um pacto constitucional entre entes para construir uma relação de autonomia e interdependência entre as lideranças regionais das nações. Para o autor, algumas características são fundamentais para garantir essas relações autônomas e interdependentes: um contrato federativo que garanta um equilíbrio entre as autonomias, cujo pacto esteja previsto por instituições, o estabelecimento dos níveis de governo e a relações intergovernamentais colocados como peças-chave da federação (Abrucio, 2012, p. 21).

Apesar da Constituição Brasileira de 1988 instituir o sistema federativo no Brasil, presumindo tais características acima, a descentralização não é um conceito único e a sua discussão passa pela distinção entre quem regula, quem executa e quem arrecada. Nesse sentido, Arretche (2012) cita a distinção deste conceito entre descentralização política, fiscal e de competências, e, assim, diferenciando as diversas formas de atuação de uma política: a descentralização política seria relativa a autonomia dos governos locais em serem eleitos diretamente e que tenham mandatos políticos próprios; já a descentralização fiscal é relativa a distribuição e participação dos entes nas receitas e gastos sobre o valor total; e a descentralização de competências se refere às responsabilidades dos entes sobre a execução das políticas públicas. A partir dessas

diferenciações, é possível observar variedade de modelos de descentralização para as políticas.

Neste debate, então, há a necessidade de se estudar uma *policy* diferenciando as responsabilidades dos governos da autonomia de se tomar decisões a respeito das políticas, assim como a partir da diferenciação entre tipos de descentralização citadas acima. Sobre esse debate, Arretche defende que não é possível analisar de forma genérica e associar diretamente os resultados de uma política com a organização do Estado. Essa análise deve ser construída levando em consideração os diferentes modelos, distinguindo principalmente entre o *policy-making* e o *policy-decision*, ou seja, quem executa e quem decide. Nas palavras da autora:

em termos analíticos, [...] não é possível deduzir resultados de políticas públicas no plano nacional a partir das variáveis ‘federalismo’ ou ‘estado unitário’. Diferentemente, a distinção entre diferentes dimensões da descentralização, assim como a distinção de *policy-making* e *policy-decision making*, parecem ser mais úteis para examinar o impacto das relações verticais sobre a produção de políticas públicas (Arretche, 2012, p. 151)

Arretche analisa algumas políticas setoriais para verificar os modelos de descentralização da Federação, utilizando os municípios brasileiros como unidade de análise, pois eles seriam os maiores provedores dos serviços básicos. A autora chega à conclusão de que apesar dos poderes subnacionais realizarem a execução ou implementação das políticas de habitação, saúde e saneamento, a estrutura permaneceu centralizada. Isso porque o governo federal continuou como o responsável por controlar as principais fontes de recursos e por exercer um poder regulatório. (Arretche, 2012), tendo, portanto, uma descentralização apenas parcial.

Também analisando estas políticas, Arretche (2002) verificou que houve resultados diferentes nas reformas de agenda e na implementação. Ademais, cada uma das políticas afetou de forma diferente os interesses dos municípios e dos estados. Assim, a autora afirma que a capacidade de reformar as políticas dependem de diversos fatores, tais quais as regras institucionais, legados de política, ciclos de política pública e a interação entre estes aspectos. Nesse sentido, e como defende Kerbauy (2004), há diversas configurações institucionais possíveis na relação entre executivos e legislativos e nas negociações dos municípios.

A exemplo, a política de habitação possuía centralidade do financiamento e repasse federal para que os municípios conseguissem produzir moradias, já que poucas cidades ou estados possuíam capacidade de arcar com essas despesas. Ainda, e para além da centralização no financiamento, Arretche (2012) identificou que nessa política havia também uma concentração decisória. Nos anos 1990, entretanto, verificou-se um desenho de desfinanciamento das empresas públicas em contraste ao incentivo e introdução do mercado nesta política. Para além, Arretche (2002) evidencia que a arena em que a decisão da política se deu influenciou no desenvolvimento da mesma, já que o Conselho não foi um espaço de representatividade federativa. Ou seja, os municípios e estados não possuíam poder de veto na arena.

Sobre a política de educação, a Constituição de 1988 indicou que as ofertas de matrículas para fundamental fossem universais e oferecidas principalmente pelos governos municipais. Ainda, previa que os estados e municípios gastassem pelo menos 25% de suas receitas com educação. Essas regras previstas foram responsáveis por trazer uma expansão geral das matrículas nos níveis de ensino (Arretche, 2002). Já durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, houve a aprovação de Emendas Constitucionais, como Fundef, que vinculou encargos e receitas fiscais, e garantiu as transferências dos recursos. (Arretche, 2012).

Trata-se [...] do resultado da estrutura de incentivos da nova legislação sobre a decisão dos governos subnacionais. A oferta de matrículas no ensino fundamental permitiu combinar ganhos de receita com a ampliação da oferta de serviços à população, bem como a elevação dos salários dos professores. (Arretche, 2002, p. 446).

Na política de saúde, houve a transferência da gestão dos serviços de saúde para os municípios brasileiros nos anos 1990. Segundo a autora, a adesão à municipalização da saúde foi maior do que a prevista, em especial por causa das novas regras sobre transferências federais, que aumentaram os recursos das cidades. Sobre a arena decisória, a burocracia do Ministério da Saúde organizou incentivos para adesão dos municípios. Dentro da arena, os interesses dos estados e municípios foram incorporados nos processos de formulações. (Arretche, 2002).

Por fim, a política de saneamento básico possuía, no período militar, um modelo centralizado na formulação e estatal na gestão (como será melhor explorado no próximo capítulo). Tal paradigma, entretanto, passou por reformas no governo de

Fernando Henrique Cardoso, que possuía uma avaliação negativa do modelo até então, em especial devido ao seu caráter de centralização. Ademais, havia uma visão de que o modelo gerava incentivos de ineficiência para estados e municípios. Assim, a proposição foi a descentralização dos recursos e o incentivo à entrada da iniciativa privada. Ou seja, “a separação entre regulação (estatal) e provisão (privada ou pública com padrões privados de eficiência) seria alternativa mais adequada.” (Arretche, 2002, p. 435).

A partir disso, portanto, e retomando o objeto dessa pesquisa, torna-se necessário entender o desenho da política dentro do federalismo para assim analisar os seus processos. Neste sentido, a análise da municipalização de uma política pública e seus efeitos perpassa pelo entendimento da distribuição e autonomia fiscal dos governos subnacionais, da autoridade de quem regula e/ ou executa a política, da capacidade dos municípios maiores frente aos municípios menores a respeito das responsabilidades e gestões da política, entre outros.

Entrando especificamente em municípios, faz-se ainda necessário na análise acrescentar alguns conceitos de poder local, já destacando que governos locais não devem ser simplificados – ou seja, não devem ser vistos como reduções do poder nacional. No Brasil os municípios possuem autonomia para exercer poder, entretanto, essa autonomia é dependente de dois fatores: “(1) das relações entre os governos eleitos e os atores locais (cidadãos e diversos grupos locais); (2) das relações entre os governos eleitos e os governos central e subcentral (governos estaduais, por exemplo” (Silva, 2001, p. 54). Ainda, como será defendido por Silva, o poder local tem limitações e constrangimentos impostos pelas legislações nacionais. Ou seja, a autonomia do poder local frente a uma política pública vai depender de alguns fatores, tais quais, a relação com governos estaduais e federais, relação e dinâmica de atores locais e possibilidades regulatórias da política.

## **1.2 Burocracia, mobilização do corpo técnico e Capacidade estatal**

Afunilando para entender melhor sobre as dinâmicas locais e relação com os atores, os conceitos mobilizados neste tópico se debruçam a entender burocracia, atuação do corpo técnico e Capacidade Estatal.

A análise dos ciclos de políticas públicas por vezes acabava antes mesmo da política ser colocada em prática. Entretanto, a ciência política reformulou historicamente



a perspectiva *top-down* da aplicação da política, assim como as relações entre os “decisores” ou “formuladores” e os “agentes” da política. Assim, vem-se colocando cada vez mais a importância no entendimento do processo da implementação e seus efeitos, pois o formato e entrega das políticas influenciam a forma como elas acontecem (Hill; Hupe, 2009).

Dentro desta literatura, há diversos recortes possíveis, com diferentes estudos de implementação. Nesse ponto, Hill e Hupe (2009) por exemplo trazem que o estudo da implementação não necessariamente precisa ser realizado a partir dos objetivos e avaliações das políticas, mas também a partir do entendimento se ela é aplicada corretamente e com eficiência. Ademais, outro ponto importante a se considerar são as diferenças entre o objeto ou ação concreta da política e os resultados dela sobre determinado problema.

No ciclo de produção de políticas públicas - apesar deste ser interpenetrado - há uma diferenciação entre, por um lado, os formuladores e tomadores de decisão e, por outro lado, os implementadores, sendo os últimos quem mais deve ter atenção na hora do desenho da política (Hill; Hupe, 2009), já que são, de fato, são quem entregam os serviços dos governos. (Lipsky, 2019, p. 37). Dentro do campo de estudos sobre burocracia, dois focos são mais importantes para o objeto analisado: i) relação e influência de atores na implementação de políticas, já que durante a trajetória de uma política pública essas dimensões podem ir mudando, e ii) ativismo burocrático, principalmente no sentido de como essa dimensão pode sustentar ou não uma decisão e como altera relações na política.

Sobre o primeiro ponto, Lipsky traz uma análise dos atores responsáveis pela implementação - burocratas ou funcionários - e que, muitas vezes, são invisibilizados. Nesta categoria, são englobados os funcionários diretos e terceirizados da administração pública, como os professores, assistentes sociais, policiais, agentes carcerários, profissionais de saúde etc (Lotta, 2019).

Em “Burocracia no nível de rua” - livro que marca o desenvolvimento do campo dos estudos de implementação em políticas públicas - Lipsky evidencia como as decisões dos burocratas formam de fato as políticas públicas. Assim, o argumento do autor é interessante de ser mobilizado por ajudar a entender como os próprios burocratas, por exemplo de Companhias estaduais, e seus posicionamentos podem alterar as trajetórias das políticas nos estados. No caso do saneamento, por exemplo, pode ser

identificado diferentes tratamentos entre o implementador – Companhia estadual em muitos casos – e as prefeituras – quem recebe o serviço e, decorrente disso, relações conflituosas entre essas esferas.

Associado a esse ponto, cabe trazer também a influência dos interesses e ideias dos burocratas ou funcionários na sua forma de implementar - ou não - uma política. Por exemplo, Van Meter e Van Horn (1975 apud Lipsky, 2019) falam da disposição dos implementadores. Segundo os autores, os implementadores resistem a aplicar a política em duas situações: quando a política pública fere seu próprio interesse e/ ou quando a política fere os recursos ou organizações que o ator quer manter.

Para além desta dimensão ativa dos burocratas, outro conceito que influencia nas dinâmicas da política é a Mobilização Burocrática. As referências dessa literatura, seguindo autores como Lipsky, se contrapõe a uma perspectiva estrutural cuja atuação dos burocratas é definida de forma impessoal e normativa (ver Lotta et. al., 2014). Ela, ao contrário, traz para o debate que os burocratas de médio escalão influenciam nas políticas públicas a partir de um ativismo, definido por ela como “um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (Abers, 2015).

Ponto útil de ser trazido para a dissertação é a conclusão de Abers (idem) de que os burocratas se mobilizam também para questões de interesse coletivo e não apenas individual; e, mais que isso, que eles se mobilizam tanto para mudança na política quanto para continuidade dela. “Ativismo não necessariamente implica na tentativa de impor mudanças. Às vezes, o ativista escolhe o lugar onde trabalha para apoiar a continuidade de um programa governamental específico.” (Abers, 2015, p. 172). Assim, ao longo da trajetória de uma política, é importante identificar se e como o ativismo burocrático aparece, sustentando ou contestando alguma mudança na política pública e seus impactos.

Por fim, relacionado a burocracia, é importante mobilizar a literatura sobre capacidades estatais, pois as diferentes autonomias e capacidades das estruturas políticas influenciam na implementação das políticas públicas nos territórios brasileiros (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021). Mas, apesar desta importância, ainda são poucos estudos que exploram a relação da capacidade estatal com as dinâmicas e políticas locais, sendo mais bem exaustiva em relação às políticas e estruturas a nível federal (idem), com diversas dimensões e conceitos possíveis de análises.

Como recupera Gomide; Pereira; Machado (2018), as primeiras análises que se consolidaram relacionadas a capacidades estatais eram para argumentar que o Estado não deveria ser analisado puramente como uma arena de luta de interesses econômicos, mas sim que ele possuía autonomia para formular e capacidade para implementar as políticas (Skocpol, 1985 *apud* Gomide; Pereira; Machado, 2018). Assim, a literatura sobre esse tema começou muito focada na autonomia burocrática, mas dependente de condições estruturais:

Na literatura de capacidades estatais, a autonomia da burocracia aparece como um elemento essencial para evitar o reflexo da fragmentação de interesses existentes entre os grupos sociais na estrutura do Estado, permitindo a elaboração e a implementação de objetivos e metas coerentes no longo prazo [...].

Contudo, a autonomia do Estado depende de condições estruturais e conjunturais, [...] ela pode ir e vir à medida que as organizações burocráticas sofrem transformações, tanto internamente quanto em suas relações com grupos sociais e outras partes do governo. Do mesmo modo, se o fundamento da capacidade do Estado reside na existência de um corpo de funcionários qualificados e de instrumentos adequados para utilização nas políticas, tais características também variam com o tempo, entre as áreas de políticas públicas e de acordo com os arranjos político-institucionais existentes em cada área de ação pública. (Gomide; Pereira; Machado, 2018, p. 87).

Ainda, Evans (1993; 1995 *apud* Gomide; Pereira; Machado, 2018) acrescenta ao debate que a capacidade estatal também depende da inserção e relações sociais dessas estruturas, por exemplo, com o setor privado. Ainda, e que é um ponto importante de ser explorado aqui é a desigualdade entre as capacidades e as suas dimensões. Por exemplo, alguns autores evidenciam como as capacidades estatais entre países são diferentes: para Centeno (2002 *apud* Souza; Fontanelli, 2020), os países da América Latina possuem baixas capacidades por questões históricas como a baixa confiança em instituições por parte da população, desigualdade socioeconômica entre outros (Souza; Fontanelli, 2020). Mas, essas diferenças também são observáveis a níveis mais locais.

Relacionado a isso, e avançando no debate, a ciência política vem se debruçando em entender como a capacidade estatal produz *policies*. Segatto; Euclides; Abrucio (2021), por exemplo, ao se debruçarem em analisar a autonomia e capacidade das secretarias de alguns municípios na política de educação, verificaram diferenças na

implementação, mais especificamente, ao analisar as dimensões Técnico-administrativa (considerando indicadores como disponibilidade de recursos financeiros, humanos e tecnológicos e processos e mecanismos institucionais de gerenciamento) e Político-relacional (relacionamento e parcerias com organizações públicas e privadas, sociedade civil, além do relacionamento com poderes legislativo, judiciário, secretarias, entre outros, e participação social em arranjos, conselhos, consórcios). No estudo, um ponto interessante destacado é que apesar da maioria das secretarias terem autonomia na implementação, esta não é refletida no processo decisório. Dessa forma, fica evidente a importância da aproximação do debate do federalismo e suas diferentes formas de descentralização.

Para além, o estudo traz algumas contribuições interessantes de serem mobilizadas: em primeiro lugar, ele ressalta o uso desse conceito como uma dimensão para entender a relação entre a burocracia e as políticas públicas; também, aponta como o fortalecimento da capacidade da estrutura analisada (no caso, secretarias municipais) é uma variável-chave para melhorar a qualidade da política (no caso, educacional) (idem).

Em relação ao processo de analisar as capacidades, há um consenso na literatura em relação a obstáculos para isso, dentre eles a falta de clareza sobre o que seria a capacidade e a forma de medir ela. (Souza; Fontanelli, 2020). Nesse sentido, alguns caminhos possíveis para sua mensuração são o uso de dados secundários e/ou surveys com especialistas ou a partir do resultado das políticas. Apesar de ambos os métodos terem suas limitações, eles nos ajudam a aprofundar no entendimento e análise sobre o tema, principalmente quando utilizados em conjunto.

Aqui na presente pesquisa será utilizado como base a afirmação dos autores de que “capacidade estatal é um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos, enquanto outras podem se deteriorar” (Souza; Fontanelli, 2020, p. 46). Ou seja, é evidenciado aqui o caráter histórico da capacidade, sendo necessário seu entendimento no contexto em que ela está inserida. Ademais, em relação ao conceito em si, na presente pesquisa será utilizado a ideia de capacidade em quatro dimensões, conforme sistematiza Souza e Fontanelli:

De modo geral e sintetizando os diversos temas em rótulos simplificados, pode-se dizer que, influenciados por diferentes tradições disciplinares, a

capacidade estatal se expressa em três grandes objetos: capacidade extrativa, isto é, instituir e cobrar tributos; capacidade coercitiva, isto é, impor a lei e a ordem; e capacidade administrativa, isto é, formular e implementar políticas públicas através de uma burocracia profissionalizada. Mas não só. Wang (1995) propõe quatro capacidades básicas: capacidade de mobilizar recursos financeiros da sociedade para alcançar o que os policymakers avaliam como sendo de interesse nacional (capacidade extrativa); capacidade de guiar o desenvolvimento socioeconômico nacional (capacidade de steering/direção); capacidade de dominação pelo uso de símbolos e pela criação de consensos (capacidade de legitimação) e capacidade de dominação pelo uso ou pela ameaça da força (capacidade coercitiva). (2020, p. 45).

Assim, aqui é entendido o conceito como multidimensional em: i) capacidade em mobilizar recursos financeiros para alcançar e garantir a implementação da política, sendo realizado de diferentes formas como a garantia de cobrar tributos, encontrar meios de financiamentos alternativos, entre outros; ii) capacidade de direcionar o desenvolvimento da política, envolvendo nesse aspecto a capacidade administrativa com corpo técnico profissionalizado; iii) legitimidade; e iv) capacidade coercitiva.

### **1.3 *Path Dependence* e Mudança gradual**

Partindo agora para uma visão sobre legados e como processos marcam as políticas, os próximos tópicos desse capítulo se debruçarão em trazer arcabouços teóricos que evidenciem influências e como acontecem mudanças e continuidades nas políticas públicas. A presente pesquisa analisa comparativamente mudança, de modo que é central analisar como a literatura trata processos de mudança em políticas públicas.

Dentro do neoinstitucionalismo histórico, os estudos sobre mudanças de políticas públicas podem seguir diferentes sistematizações sobre o que significaria a mudança, o porquê ela aconteceu e como. Uma das perspectivas abordadas na Ciência Política é a ideia de *Path Dependence* e retornos crescentes, desenvolvido por Pierson. Este argumento, apesar de ser importante para a presente dissertação, será combinado com outros mecanismos, como o de mudanças graduais, dado que a trajetória da política parece ter tanto momentos críticos quanto diversas decisões endógenas que foram gerando resultados ao longo do tempo.

O *Path Dependence* traz a atenção para hipóteses sobre mudanças nas políticas públicas baseadas na ordem temporal. Ou, como coloca o autor:

os argumentos de retornos crescentes destacam a necessidade de considerar hipóteses baseadas na ordem temporal – a possibilidade de que uma sequência particular de eventos ou processos pode ser uma parte fundamental da explicação para resultados divergentes (Pierson, 2015, p. 339, em tradução de Paula Regina de Jesus Pinsett a Pavarina, Doutora em Economia Aplicada (USP)).

O texto parte de um consenso na literatura de trajetória de que a história importa para a política (Marques, 2013b). Mais ainda, Pierson aponta que tanto padrões de tempo quanto sequências importam, e que a dependência da trajetória se baseia na ideia e dinâmica de um mecanismo de retornos crescentes, ou seja, para além de entender que a história importa, cabe analisar como ela importa.

O primeiro ponto importante do argumento se refere à definição de “dependência da trajetória”. Por um lado, há definições mais amplas (exemplo Sewell, 1996 *apud* Pierson, 2015) de que um acontecimento influencia num evento futuro. Esta definição, apesar de se basear na ideia de importância da história, não evidencia que um acontecimento induz um movimento, ou uma reação em cadeia (Mahoney, 2000). Outras definições mais restritas (por exemplo a de Margaret Levi, 1997 *apud* Pierson, 2015), por sua vez, vão na direção de um movimento induzindo outro, o que Pierson vai denominar como “retornos crescentes”. Ou seja, a cada evento, maior seria o custo de se retornar a uma política anterior. Essa discussão sobre a definição – mais ampla ou mais restrita – é importante para uma maior clareza na análise e relacionamento dos eventos.

Os processos de retornos crescentes vão ter quatro características básicas: imprevisibilidade, inflexibilidade, não-ergodicidade e ineficiência potencial da trajetória (Pierson, 2015). Em suma, essas quatro características falam que i) não é possível prever os resultados dos eventos; ii) quando muito distante, a possibilidade de mudar a trajetória é muito difícil, acontecendo o *lock in* de uma solução; iii) pequenos eventos ou eventos acidentais não podem ser ignorados; e iv) o resultado pode gerar benefícios menores que outra solução teria. O autor ainda acrescenta que: “são processos nos quais a sequência é crítica. Eventos anteriores importam muito mais do que os posteriores e, conseqüentemente, diferentes sequências podem produzir resultados diferentes. Nestes processos a história importa” (Pierson, 2015, p. 344 em tradução de Paula Regina de Jesus Pinsett a Pavarina, Doutora em Economia Aplicada (USP).)

Ainda nesta abordagem de *path dependence*, é importante diferenciar momentos críticos (*Critical conjunctures*) de períodos divergentes (idem): “em certos momentos se estabelecem eventos, decisões ou mudanças de cursos importantes que tendem a gerar influências continuadas sobre a trajetória subsequente de eventos” (Marques, 2013b, p. 171). Num momento em que acontece uma conjuntura crítica, uma solução ou caminho alternativo é criado e vai se distanciando do anterior até que fique praticamente irreversível a volta à solução anterior.

Diversos estudos mobilizam e desenvolvem raciocínios compatíveis com o conceito de *path dependence* de Pierson para compreender as trajetórias de uma determinada política pública ou econômica e seus distintos resultados entre contextos (Fernandes, 2002). Por exemplo, seu conceito foi mobilizado em estudos para explicar as diferentes evoluções econômicas a partir do século XVI da Inglaterra e Espanha (North, 1993). Já outros trabalhos também foram importantes para desenvolver conceitos, como o de momentos críticos, que, como bem aponta Fernandes (2002), é uma situação de transição marcada por um contexto de profundas mudanças, e que podem acontecer por períodos longos: “momento crítico pode ser de anos ou até décadas, durante os quais o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo” (p. 86).

Em relação ainda a esse conceito, cabe trazer a sistematização feita por David Collier e Ruth Collier (1991) ao estudarem comparativamente a política sindical de 8 países latino-americanos. Os autores consideram na definição de momento crítico 5 elementos, conforme descrito por Fernandes (2002):

1. Condições antecedentes: contextos anteriores a um momento crítico e legado para entender se os acontecimentos seguintes são devido a conjuntura ou a elementos anteriores;
2. Crise: situação anterior e que desencadeia o momento crítico, quando ocorrem reorganizações das forças sociais e políticas;
3. Legado e seus componentes (mecanismo de produção, reprodução e estabilidade): legado geralmente vai se moldando após momento crítico, após ele vai sendo perpetuado a partir de decisões políticas para, enfim, virar um padrão;
4. Explicações rivais e causas constantes: entendimento de padrões que não são resultados dos momentos críticos; e
5. Fim do legado: pontos de descontinuidades.

Ainda, e pensando em seu desenvolvimento teórico, outro de muitos estudos sobre *path dependence* importantes para se mobilizar é o de Müller e Morais (2013) a respeito da reestruturação do setor elétrico brasileiro entre 1990 e 2000 que, apesar de não realizar a comparação de casos, aborda como a política de reforma do sistema elétrico foi marcada por continuidades. Um avanço importante deste texto é a sua abordagem de delimitação metodológica a partir principalmente de Greener (2005) e Hoff (2011), além de Mahoney e Pierson (2000). Segundo os autores, para identificar as trajetórias dependentes é necessário empregar análises qualitativas históricas a partir de análise documental e pesquisa oral e seguir alguns passos no andamento da pesquisa – e que será utilizada em partes no tópico de reconstrução das trajetórias a partir das entrevistas qualitativas:

a) construir a trajetória histórica que leva ao fato observado; b) identificar as condições antecedentes, leis gerais e outros elementos da conjuntura existente no ambiente de inserção do fato, que possam contribuir para o surgimento de momentos críticos para a formação da *path dependence*; c) identificar, ao longo da trajetória, os momentos críticos que levam a escolhas que fazem emergir uma trajetória dependente; d) testar os momentos de escolha, utilizando-se a análise contrafactual, visando identificar os momentos realmente críticos; e) a partir das escolhas, observar a formação de elementos institucionais e estruturais que contribuam para o condicionamento da trajetória, ou seja, que gerem sequências autorreforçantes, dificultando o retorno para as condições iniciais que permitam outras escolhas entre as alternativas disponíveis; f) descrever os resultados finais observados (HOFF, 2011, p. 25/26 *apud* Müller; Morais, 2013).

Apesar de trazer conceitos como *Conjuntura Crítica*, o *path dependence* parece ser mais útil para explicar a continuidade da política de saneamento básico. Assim, uma outra abordagem que será trabalhada em conjunto é a Teoria da Mudança Institucional Gradual (Mahoney; Thelen, 2010). Esta teoria desenvolve que as mudanças acontecem no interior das instituições e podem envolver quatro processos: i) *Displacement* (substituição das regras atuais com introdução de novas); ii) *Layering* (produção de camadas); iii) *Drift* (mudanças do impacto das regras no ambiente); e iv) *Conversion* (mudança das regras existentes por causa de uma redistribuição estratégica).

Mahoney e Thelen (2010) trazem esta abordagem para explicar evoluções e mudanças graduais das instituições já estabelecidas, se contrapondo às literaturas sobre



mudanças institucionais que explicam o evento apenas a partir de choques exógenos, ignorando eventos e mudanças internas que acontecem de forma incremental e que podem gerar resultados diferentes.

Para então trazer uma dimensão e explicação endógena das mudanças, os autores vão trazer algumas questões para nortear a teoria:

Exactly what properties of institutions permit change? How and why do the change-permitting properties of institutions allow (or drive) actors to carry out behaviors that foster the changes (and what are these behaviors)? How should we conceptualize these actors? What types of strategies flourish in which kinds of institutional environments? What features of the institutions themselves make them more or less vulnerable to particular kinds of strategies for change? Answering these basic questions is a critical next step if scholars are to theorize the sources and varieties of endogenous institutional change.<sup>1</sup> (Mahoney; Thelen, 2010, p. 3).

Em suma, as instituições são criadas a partir de diferentes atores, pelas ideias de suas coalizões ou dos diferentes objetivos e conflitos. Assim, as instituições são caracterizadas por serem duráveis, mas, ao mesmo tempo, devido às dinâmicas das coalizões, são também vulneráveis às mudanças. Esses atores, ainda, podem estar em múltiplas instituições, então um conflito ou mudança em uma instituição pode provocar também mudanças em outra. Dessa forma, Mahoney e Thelen relacionam essa influência das instituições entre si com as características do institucionalismo histórico escrito por Pierson e Skopcol (2002) de que é importante criar hipóteses combinando instituições e processos, não se concentrando apenas em um tempo ou uma instituição. Nas palavras dos autores:

To develop explanatory arguments about important outcomes or puzzles, historical institutionalists take time seriously, specifying sequences and tracing transformations and processes of varying scale and temporality. Historical institutionalists likewise analyze macro contexts and hypothesize about the

---

<sup>1</sup> Tradução livre: “Exatamente quais propriedades das instituições permitem a mudança? Como e por que as propriedades que permitem a mudança das instituições permitem (ou conduzem) os atores a realizar comportamentos que promovem as mudanças (e quais são esses comportamentos)? Como devemos conceituar esses atores? Que tipos de estratégias florescem em quais tipos de ambientes institucionais? Que características das próprias instituições as tornam mais ou menos vulneráveis a tipos particulares de estratégias de mudança? Responder a essas questões básicas é um próximo passo crítico se os estudiosos pretendem teorizar as fontes e variedades da mudança institucional endógena.”

combined effects of institutions and processes rather than examining just one institution or process at a time.<sup>2</sup> (Pierson; Skocpol, 2002, p. 696).

Outro ponto importante é considerar a variável *compliance* e a ambiguidade que ela traz, pois as diferentes formas de interpretar e/ou aplicar as regras podem alterar os resultados das mesmas. Com isso, uma mudança pode envolver tanto criações de novas regras quanto novas aplicações, percepções ou extensões de regras já existentes.

In short, we propose that the basic properties of institutions contain within them possibilities for change. What animates change is the power-distributional implications of institutions. However, where we expect incremental change to emerge is precisely in the “gaps” or “soft spots” between the rule and its interpretation or the rule and its enforcement. This is an analytic space that other conceptions of institutions (as behaviors in equilibrium, or as scripts) essentially rule out by definition, but as a practical matter this is exactly the space in which contests over – and at the same time within – institutions take place (Thelen 2009).<sup>3</sup> (Mahoney; Thelen, 2010, p. 14).

A partir desta perspectiva, os autores montam um modelo para explicar as formas como uma mudança institucional ocorre. Os efeitos políticos e as características das instituições têm características que vão moldar o tipo de agente da mudança assim como a provável estratégia que ele utilizará. Assim, três links causais são importantes de analisar: contexto político, agentes de mudança (que os autores irão dividir entre *Subversives*, *Parasitic Symbiont*, *Insurrectionaries* e *Opportunists* (p. 28), e como o contexto e instituição molda o agente.

Exemplo de estudo nesse sentido é o desenvolvido por Falleti (2010) para entender a transformação da política de saúde no Brasil (1964 a 1988): como a política

---

<sup>2</sup> Tradução livre: “Para desenvolver argumentos explicativos sobre resultados ou quebra-cabeças importantes, os institucionalistas históricos levam o tempo a sério, especificando sequências e traçando transformações e processos de escala e temporalidade variáveis. Da mesma forma, os institucionalistas históricos analisam contextos macro e formulam hipóteses sobre os efeitos combinados de instituições e processos, em vez de examinar apenas uma instituição ou processo de cada vez.”

<sup>3</sup> Tradução livre: “Em suma, propomos que as propriedades básicas das instituições contêm em si possibilidades de mudança. O que anima a mudança são as implicações distributivas de poder das instituições. No entanto, onde esperamos que a mudança incremental surja é precisamente nas “lacunas” ou “pontos fracos” entre a regra e sua interpretação ou a regra e sua aplicação. Este é um espaço analítico que outras concepções de instituições (como comportamentos em equilíbrio, ou como scripts) essencialmente excluem por definição, mas na prática este é exatamente o espaço no qual as disputas sobre – e ao mesmo tempo dentro – instituições ocorrem.”

passou de centralizada e seletiva para descentralizada com universalismo. Segundo a autora, essa mudança para o sistema universalista não aconteceu de forma abrupta no momento da transição democrática e a partir da Constituição de 1988 com criação do SUS (como alguns autores defendem), mas sim de forma gradual e dentro da instituição. Ou seja, questionando as análises que focam apenas que esta mudança aconteceu numa conjuntura crítica. “The study of health care reform in Brazil shows that three main components were necessary to ensure institutional change: subversive actors, infiltration, and expansion”<sup>4</sup> (Falleti 2010, p. 56).

Em suma, o argumento da autora fala que as mudanças na política aconteceram por mudanças graduais por *layering* a partir de agentes subversivos, que tiveram uma abertura crucial na década de 1970, conseguindo entrar no Estado e promover e/ ou direcionar diversas reformas fortalecendo o setor público e a descentralização dos serviços para os municípios. Já no período da abertura democrática, a Saúde se tornou ainda mais permeável a novos atores e/ou ideias.

Segundo ela, o federalismo permitiu infiltração em cargos estaduais e municipais, facilitando uma reforma de baixo para cima e também permitiu que programas fossem implementados em “periferias”. Já para o processo de universalização, mudanças em alguns locais influenciaram outros e os programas começaram a serem ampliados que, por sua vez, foram dando espaço para outros programas nacionais.

In this interpretation of the evolution of the health care sector in Brazil, “choice points,” “branching moments,” or “critical junctures” have little (if any) relevance in the causal narrative. Although radical changes in the health sector were codified in the Constitution of 1988, they only brought to light changes that had been percolating beneath the surface and been nurtured at the local level for more than a decade. By the time the constitutional conventionalists ruled on health care, the sanitaristas had already established both the networks and the expertise that put them in a position to exercise strong influence, so

---

<sup>4</sup> Tradução livre: “O estudo da reforma da saúde no Brasil mostra que três componentes principais foram necessários para garantir a mudança institucional: atores subversivos, infiltração e expansão”

that the codification and institutionalization of the practices they had perfected over the years of military rule were politically feasible.<sup>5</sup> (Falleti, 2010, p. 58)<sup>6</sup>.

Ainda pensando em possibilidades de análises de mudanças nas políticas, uma outra abordagem de mudança útil de ser trazida é a que olha mais metodologicamente para a trajetória, desenvolvida por Falleti e Mahoney (2015), que traz um método a partir da “análise histórico-comparativa” (CHA). Esse método é resumido pelos autores como uma comparação sistemática de duas ou mais sequências históricas, podendo incluir métodos de análise cross-case e análise de caso (p. 211).

Como base conceitual desta abordagem, os autores começam com uma diferenciação entre eventos e ocorrências, sequência e processo. Os eventos possuem características gerais, possibilitando sua aplicação em diferentes casos; já as ocorrências, por sua vez, são acontecimentos incomparáveis. Tanto os eventos quanto ocorrências têm interações com contextos temporais e espaciais e podem desencadear uma série de reações ou outros eventos alternativos. Sequência é considerada como um conjunto de eventos em um contexto específico ordenados temporalmente; já o processo é um tipo específico de sequência que só possui um único padrão coerente de acontecer.

Na construção e comparação dos diversos tipos de sequências, o CHA segue algumas etapas: i) classificação das sequências e distinção entre sequências causais ou sequências temporais; ii) identificação e descrição das sequências ordenadas e ritmadas; iii) distinção entre sequência e processo e distinção dos tipos de processos (*continuous, self-amplifying e self-eroding processes*) para então entender o método de análise.

---

<sup>5</sup> Tradução livre: “Nessa interpretação da evolução do setor de saúde no Brasil, “pontos de escolha”, “momentos de ramificação” ou “conjunturas críticas” têm pouca (ou nenhuma) relevância na narrativa causal. Embora as mudanças radicais no setor saúde tenham sido codificadas na Constituição de 1988, elas apenas trouxeram à tona mudanças que vinham se infiltrando sob a superfície e sendo alimentadas no nível local por mais de uma década. Na época em que os convencionalistas constitucionais regiam a saúde, os sanitaristas já haviam constituído tanto as redes quanto as expertises que os colocavam em posição de exercer forte influência, de modo que a codificação e a institucionalização das práticas que haviam aperfeiçoado ao longo dos anos de regime militar regra eram politicamente viáveis”

<sup>6</sup> Tradução livre: “Nessa interpretação da evolução do setor de saúde no Brasil, “pontos de escolha”, “momentos de ramificação” ou “conjunturas críticas” têm pouca (ou nenhuma) relevância na narrativa causal. Embora as mudanças radicais no setor saúde tenham sido codificadas na Constituição de 1988, elas apenas trouxeram à tona mudanças que vinham se infiltrando sob a superfície e sendo alimentadas no nível local por mais de uma década. Na época em que os convencionalistas constitucionais regiam a saúde, os sanitaristas já haviam constituído tanto as redes quanto as expertises que os colocavam em posição de exercer forte influência, de modo que a codificação e a institucionalização das práticas que haviam aperfeiçoado ao longo dos anos de regime militar regra eram politicamente viáveis”

Segundo os autores, os estudos de CHA geralmente seguem dois tipos de argumentos sequenciais: sequencial causal e sequencial estritamente temporal. O primeiro argumento é formulado pensando os eventos em uma cadeia causal onde uma condição antecedente gerou uma série de eventos causalmente conectados chegando em um resultado específico. Ou seja, nessa perspectiva, cada um dos eventos é entendido como necessário para o subsequente (Falleti; Mahoney, 2015, p. 216). Já o segundo argumento – estritamente temporal – é formulado no sentido de pensar os eventos não conectados causalmente, mas sim numa temporalidade específica que causou um resultado.

Uma outra distinção importante para pensarmos a trajetória da política é entre um evento sequencial ordenado e ritmado, que diz respeito – em resumo – a uma diferença entre a ordem temporal e a duração dos eventos.

With ordered sequential arguments, the temporal order of the events in a sequence is causally consequential for the outcome of interest (Abbott 2001; Aminzade 1992; Falleti 2010; Jacobs 2008; Pierson 2004). Timing matters in the sense that the temporal relationship among events is consequential. [...] In this pathway explanation, the earlier events are (for the most part) sufficient for each subsequent event [...] Paced sequential arguments are similar to ordered sequences except that the speed or duration of events – not their timing relative to one another – is causally consequential<sup>7</sup> (Falleti; Mahoney, 2015, pp. 218-219)

Outro ponto para a análise é a diferença entre tipos de processos. Para os autores, as sequências podem ter uma lógica de autorreprodução, onde um evento gera um outro na mesma direção. Esses tipos de sequência podem ser relacionadas também diferentes processos. O *Continuous process* acontece quando um evento é reproduzido ou gera outros ao longo do tempo de forma estável. O *Self-amplifying process* envolve eventos que acontecem numa direção específica, se amplificando. Já no *Self-eroding process* os eventos seguem uma sequência que vão enfraquecendo os estágios iniciais dela.

---

<sup>7</sup> Tradução livre: “Com argumentos sequenciais ordenados, a ordem temporal dos eventos em uma sequência é causalmente consequente para o resultado de interesse (Abbott 2001; Aminzade 1992; Falleti 2010; Jacobs 2008; Pierson 2004). O tempo é importante no sentido de que a relação temporal entre os eventos é consequente. [...] Nesta explicação de via, os eventos anteriores são (na maior parte) suficientes para cada evento subsequente [...] em relação ao outro - é causalmente consequencial”

Para além, dentro de uma lógica de sequência reativa, “early events are followed by backlashes and reversals of direction, which in turn may trigger further backlashes and reversals, such that the final outcome of the sequence may appear unrelated to early events in the sequence<sup>8</sup> (Mahoney 2000)” (Falleti; Mahoney, 2015, p. 220). A partir destas diversas diferenciações e classificações, por fim, cabe pontuar que os autores trazem diferentes métodos combinados para analisar as hipóteses causais, a depender dos tipos de sequências e processos que estão sendo analisados. Por exemplo, para sequências ordenadas é importante fazer uso de comparações entre casos para inferências causais.

#### **1.4 Processo Decisório e Mudança na Agenda**

Muitas explicações acerca de mudanças em políticas públicas trazem como foco analítico a estabilidade de uma política – se debruçando então em explicar a continuidade dela – ou, no extremo, mudanças a partir de fatores exógenos. Assim, da mesma forma que a teoria da Mudança Gradual foi mobilizada como complementar para essa pesquisa para entendermos mudanças incrementais endógenas, outros conceitos que parecem explicar o objeto – como será explorado posteriormente – é o de processo decisório e o desenvolvido por Kingdon sobre Janela de Oportunidades no modelo de Múltiplos Fluxos.

Na perspectiva de trazer a agência dos atores e seu papel para as mudanças nas políticas públicas, cabe desenvolver aqui também a ideia de processo decisório, ou seja, como e quando são tomadas as decisões. Como defendido por Braybrooke e Lindblom (1972) “em algumas situações, decisões políticas efetuam grandes mudanças, em outras efetuam pequenas” (p. 70).

Nessa afirmação, os autores fazem diferenciações analíticas importantes de tipos de mudança, envolvendo, conseqüentemente, um tipo de processo decisório específico para cada. Em um diagrama, eles escalam em um eixo desde uma mudança incremental até grande mudança, e no eixo vertical a baixa compreensão dos atores até o seu alto entendimento.

---

<sup>8</sup> Tradução livre: “eventos iniciais são seguidos por retrocessos e inversões de direção, que por sua vez podem desencadear mais retrocessos e reversões, de modo que o resultado final da sequência pode parecer não relacionado a eventos iniciais na sequência”

A partir da combinação desses quadrantes, então, Braybrooke e Lindblom chegam a quatro tipos de decisões: i) Decisões de grandes mudanças e baseadas em informações adequadas: decisões revolucionárias e utópicas; ii) Grandes mudanças, mas com baixa compreensão: guerras, revoluções e grandes oportunidades; iii) Pequenas mudanças com alta compreensão: tomadas de decisão administrativas e “técnicas”; iv) Decisões que efetuam mudanças pequenas, sem alta compreensão: Políticas incrementais. “Decisões como essas são feitas diariamente em circunstâncias políticas comuns pelos congressistas, executivos, administradores e líderes de partidos” (Braybrooke; Lindblom, 1972, p. 79)

Em relação aos tipos de decisões, os autores ainda alertam para análises de situações em que a um primeiro olhar se identifica como uma grande mudança, mas, ao analisar as sequências de evolução, pode verificar-se que o real processo de transformação foi incremental. Em relação ao objeto analisado, como será defendido mais para frente, parece ter acontecido um processo de Mudanças incrementais, ou seja, de pequenas mudanças. Nesse esquadro, então, os autores nos chamam a atenção para dois tipos, que cabem na pesquisa ser identificado qual melhor corresponde.

A mudança na política do Mato Grosso pode ter sido guiada por uma pequena mudança de alta compreensão se for identificado a centralidade de estudos especializados que tenham justificado essa escolha. Segundo o autor, este tipo de processo é muitas vezes associado a decisões de caráter administrativo ou profissional, e delegado para especialistas como engenheiros, economistas, entre outros (Braybrooke; Lindblom, 1972). Assim, durante trajetórias cabe identificar se a justificativa da decisão se deu por uma análise mais técnica ou política.

Partindo para como essas decisões são mobilizadas para mudar uma Agenda, Capella (2020) define que a formação de agenda é um processo em que questões passam a ser prioridades para o governo, envolvendo nesta dinâmica uma intensa competição entre o que vai ganhando ou perdendo atenção. Nesse sentido, o modelo de Kingdon - Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) - vai analisar como as políticas passam a fazer parte da agenda e, com isso, passam a ser analisadas e alteradas. O primeiro ponto importante de colocar é que o autor vai diferenciar os tipos de agenda: governamental, de decisão e especializada.

A agenda governamental, para Kingdon, é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. [...] Agenda decisional: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies). [...] Agendas especializadas – como aquelas específicas da área de saúde, transportes e educação –, que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas. (Capella, 2006, p. 26)

O Modelo vai explicar as mudanças nas agendas a partir da convergência de três fluxos, que são independentes, mas interagem entre si. (Kingdon, 2003). O fluxo de problemas entende a construção de uma situação como um problema público, passando por uma análise de como a situação é reconhecida. Depois de transformada em problema a partir de interpretações e percepções (idem) de atores, a situação analisada passa a ser passível de uma política pública para resolver este “problema” identificado. Ainda, as diferentes questões passam a ser consideradas um problema quando atores se debruçam a “resolvê-los”. Segundo Capella (2006), isso acontece a partir de três mecanismos: eventos ou crises, indicadores (como taxa de mortalidade ou alcance de determinada política) e *feedbacks*.

Já o fluxo das soluções refere-se à construção das soluções para esse problema “identificado” anteriormente. Essa solução se dá a partir da escolha de diversas alternativas possíveis - ou seja, a partir da competição de ideias - sendo que “o fato de já existirem alternativas ‘prontas’ aumenta consideravelmente as chances de um problema entrar na agenda governamental” (Gomes, Moura e Alves, 2019, p. 628). É importante ressaltar que dentro do modelo em análise, as ideias possuem papel central para o entendimento do processo decisório e ciclo das políticas públicas (Kingdon, 2003).

Por fim, o fluxo político diz respeito às dinâmicas da politics. Nele, três elementos são importantes de serem considerados: um “solo fértil” para mudança, as coalizões e atores de pressão e as dinâmicas políticas, como mudanças de governo. Nas palavras de Capella:

Nesse fluxo [político], três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é chamado por Kingdon de “clima” ou “humor” nacional (national mood) e é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo. [...] O segundo elemento do fluxo político é composto pelas



forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão. [...] Finalmente, o terceiro fator a afetar a agenda são as mudanças dentro do próprio governo (Capella, 2006, p. 29).

Assim, é reforçado no modelo que não basta um problema e sua solução serem identificadas, sendo necessário também uma “abertura” institucional, pois há dinâmicas próprias do político (*politics*) que interferem na possibilidade de alteração ou não de uma agenda. (Gomes; Moura; Alves, 2020; Roland, Heller e Rezende, 2020; Capella, 2020).

Em suma, portanto, a mudança na agenda poderia ocorrer quando os três fluxos se alinham gerando uma oportunidade para mudanças nas políticas, e ocorre geralmente por ação de empreendedores políticos que aceleram ou barram os fluxos a fim de mudar ou manter uma política. (Kingdon, 2003; Capella, 2006). Ainda, Kingdon ressalta uma diferença entre atores nas influências nas agendas. Por exemplo, o Presidente seria o ator de maior influência decisória, sendo, então, uma variável importante a ser considerada nas análises.

Principalmente em relação ao último fluxo, a abertura das instituições é essencial para propiciar uma mudança ou não na *policy*. As instituições políticas, assim como as políticas públicas, não acontecem em um espaço vazio, mas sim em interação com contexto, com alterações sutis e em respostas aos acontecimentos locais. Ademais, na definição e andamento de uma política pública há batalhas de ideias entre atores envolvidos por interesses. Assim, um mecanismo de explicação de uma mudança se concentra na interação e comportamento dos agentes. “Para a análise, a proposta consta em lançar luz sobre os pontos de atrito, irregularidades e discontinuidades que impulsionam a mudança política, capazes de levar a uma reformulação dos incentivos e das oportunidades aos atores políticos” (Araújo; Cunha, 2019).

## **2. Panorama do saneamento básico**

Como dito anteriormente, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a diferentes trajetórias de políticas públicas e fatores que influenciam nas mudanças e continuidades delas. Para isso, está sendo analisado a política de saneamento básico nos casos do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul como dois modelos diferentes de desenvolvimento da política.

Para possibilitar a análise, este capítulo, então, se debruça em trazer um panorama histórico da política de saneamento básico em duas óticas: em um primeiro momento serão exploradas as principais mudanças político-regulatórias que marcaram o setor e ajudam a explicar as influências nacionais nos contextos locais analisados; e, em um segundo momento são explorados dados quantitativos a fim de caracterizar o setor no Brasil, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em relação ao acesso e aspectos operacionais das companhias em análise (Sanemat – MT e Sanesul – MS). Já o último tópico do capítulo faz uma comparação entre os indicadores explorados para sintetizar e organizar as primeiras semelhanças e diferenças observadas entre os casos.

### **2.1 Política de saneamento básico no Brasil**

A política de saneamento básico no Brasil é marcada por diversas mudanças de legislação durante sua trajetória. Segundo Rezende e Heller (2008), as décadas 1930 e 1940 foram marcadas pela predominância de um modelo de prestação dos serviços por meio das prefeituras, com recursos próprios. Entretanto, grande parte das cidades não possuíam condições técnicas e financeiras para investir no setor. Assim, começaram a surgir outros modelos de gestão, como por autarquias, pensando numa maior viabilidade econômica.

Em 1953, houve a criação do Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água para serviços municipais, que acabou estimulando a municipalização, com por exemplo criações de departamentos para serviços de água e esgoto. (Gleizer, 2001). Nesse período, o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) iniciou convênios com municípios para financiamento e construções de sistemas de saneamento (Da Silva et. al., 2017). Entretanto, na década de 1960, o SESP (que passou a se chamar Fundação Serviços de Saúde Pública – FESP) passou a não ter recursos, e,

consequentemente, os investimentos no setor voltaram a se concentrar apenas nas cidades que possuíam condições (Rezende; Heller, 2008).

Dado este cenário, algumas iniciativas de centralização para se alcançar recursos começaram a se concretizar. Por exemplo, em 1961 houve o Plano Diretor da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que colocou como requisito do acesso aos recursos federais pelos municípios uma organização centralizada, resultando na criação de companhias estaduais, como é o caso da Casal (AL), Caema (MA) e Agespisa (PI). Assim, “mesmo antes da instauração do Regime Militar o modelo empresarial do saneamento já despontava como uma solução para as limitações técnicas e administrativas existentes na maior parte dos municípios brasileiros.” (Araujo Filho et. al., 2012, p. 4).

Neste período, uma outra iniciativa para alcançar recursos para a política urbana foi a realizada pela cidade do Rio de Janeiro. Dada as limitações orçamentárias, a prefeitura criou um Fundo Especial de Obras Públicas e criou uma Superintendência de Urbanização e saneamento (Sursan), cujo financiamento viria dos impostos sobre Vendas e Consignações, Territorial, Predial, Indústrias e Profissões e outras taxas. (Silva, 2019). A Sursan foi um importante marco para a política de saneamento básico para perfil de investimentos para o setor (Marques, 1996). A Superintendência foi a primeira empresa do setor assinar e conseguir empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Também foi a primeira empresa a instituir a cobrança por tarifas, além de estabelecer estrutura que está na origem das Companhias Estaduais (como regimes de dedicação exclusiva para funcionários, aumentos salariais, treinamentos etc) (Marques, 1999).

No Regime Militar, o setor de saneamento básico passa a ser estruturado a partir do financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH) – com gestão de recursos do FGTS – e é articulado ao Plano Nacional de saneamento Ambiental (Planasa).

A montagem institucional para implantar a política do Governo Federal de saneamento Urbano foi desencadeada sucessivamente nos seguintes pontos: a criação do FGTS, formalização dos princípios a serem geridos pela política federal de saneamento, a criação do Fundo de Financiamento para o saneamento - FISANE (agosto de 1967) e a passagem de seu controle para o BNH, e a criação do Conselho Nacional de saneamento (setembro de 1967). A origem dos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos - FAE

passou também a ser uma política do BNH, em estímulo à criação de fundos regionais para saneamento (agosto de 1968). E, em 1969, o BNH foi autorizado a aplicar os recursos do FGTS em sistemas de água e esgoto. (Jorge, 1992, p. 23)

Na prática, o BNH começou a financiar estados e municípios que não conseguiam outra fonte financeira. Entretanto, os recursos tinham vinculação com criação do FAE e da gestão das Companhias Estaduais. Ou seja, o modelo do Planasa foi idealizado como uma política centralizadora, onde os municípios concediam os serviços de saneamento às Companhias. Ainda, cabe pontuar que nesse modelo surge a lógica dos subsídios cruzados, criando uma pressão para que municípios mais ricos aderissem ao Plano. Entretanto, mesmo com pressão nos municípios, 1.170 municípios brasileiros (28,5% do total na época) não aderiram ao Planasa e, mesmo considerando municípios maiores que compuseram o Plano, havia resistências dos mesmos quanto às suas perdas de autonomia (Jorge, 1992). No relatório preliminar sobre o Planasa, da Comissão de saneamento, está explícita a pressão exercida sobre os municípios:

Os municípios, tradicionalmente gestores dos serviços de água e esgoto, a partir de 1971, foram obrigados a optar entre aderir ao PLANASA, gerenciado pelo BNH e executado por CES, ou buscar obtenção de recursos através de outras fontes que não o BNH, só que com extremas dificuldades para conseguí-los. (Jorge, 1992, p. 29).

Apesar desse período ter sido marcado pelo aumento expressivo na cobertura de água, o Plano também foi caracterizado por diversas reclamações, a começar pela falta de investimento em esgotamento sanitário. Para além, algumas contestações evidenciaram os investimentos concentrados em municípios maiores e mais ricos e em algumas regiões – por exemplo no Projeto Sanegran em São Paulo, que, até 1984, recebeu 63,7% dos investimentos do Planasa do país todo. Ademais, as Companhias apresentavam déficits (Jorge, 1992). Sobre este ponto, ainda cabe colocar que até 1975, o Mato Grosso era o estado com menor indicador de expansão do serviço (Almeida, 1977).

O Planasa passou por diversas crises nos anos seguintes, por exemplo com diminuição dos recursos do FGTS. Assim, o BNH foi extinto em 1986 (Rezende; Heller, 2008) e o Planasa em 1992. (Saiani, Junior, 2010). Ademais, nesse contexto de crise, ocorreram discussões de reestruturação dessa política nos governos nos anos 1990. Sobre estes períodos, Arretche (1995, 1996) argumenta que as perdas de capacidade do Governo Federal de gerir as políticas habitacionais, muito evidenciado pela desarticulação e

fechamento do BNH, diminuição dos recursos disponíveis para as políticas e outros fatores como a redemocratização e crescente competição dentro deste contexto, fez com que os governos estaduais e municipais reagissem e criassem uma série de programas locais. Nesse período, ainda, é importante pontuar que houve a Constituição de 1988, que foi marcada por uma descentralização fiscal e municipalização das políticas públicas.

Nos anos que se seguiram, diversos programas e projetos para o setor foram elaborados para assumir os financiamentos. Em 1995, foi aprovada a Lei de Concessão de Serviços Públicos, que avançou na permissão dos municípios em privatizar seus serviços de saneamento básico. Ainda, diversas companhias estaduais desse serviço abriram seus capitais. Cabe pontuar nesse contexto o avanço das agendas privatistas a partir do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), principalmente as relacionadas aos setores de infraestrutura e serviços públicos (Torelli; Saes, 2023). FHC governou entre 1995 e 2002, e “foi durante os dois mandatos do Presidente [...] que o Programa Nacional de Desestatização ganhou maior intensidade. A agenda de privatização passou a ser priorizada e foi conduzida diretamente pela própria Presidência da República” (Cezarini, 2020, p. 43).

Entre 2003 e 2007, o governo Lula aumentou os investimentos no setor a partir do Programa Saneamento para Todos e do Projeto de Assistência Técnica ao Programa de saneamento para Populações em Áreas Baixas. Em 2013 teve a criação do Plano Nacional de saneamento (Plansab) (Lei de 2007), com o intuito de aumentar a participação do Governo Federal. Para além, foi instituída a Lei nº 11.445/2007 (alterada pela Lei nº 14.026/2020) que estabelecia as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Em 2018, Temer alterou o marco regulatório do saneamento, facilitando a entrada do capital privado no setor, e, por fim, em 2020, teve a criação do Novo Marco Legal do saneamento básico.

Como panorama atual, tem-se que os municípios são os detentores da decisão quanto à prestação dos serviços de saneamento básico, e esta é concentrada na delegação para as Companhias estaduais. Para além deste tipo de prestação, outra frequente é por meio de autarquias municipais ou administração direta, e a participação privada começou a ser mais presente no final dos anos 1990 (Moraes, 2012).

Voltando para o período dos anos 1990 de reestruturação, é importante pontuar que a Constituição de 1988 trouxe diversas modificações para a estrutura e o

modo de organização do Estado brasileiro, destacando-se a alteração das relações entre os entes federativos que, segundo Arretche (1999), trouxe também uma mudança fiscal. Assim, esse cenário de alteração das relações entre governos e recursos de políticas trazida pela Constituição, e as discussões sobre a eficiência ou não das Companhias estaduais, resultou em processos de reestruturação da política de saneamento básico. Este processo gerou três trajetórias distintas: fortalecimento das companhias estaduais, desestatização e privatização dos serviços e municipalização do saneamento básico.

No contexto político-institucional citado acima, estados como São Paulo e Paraná identificaram o problema da baixa eficiência operacional das companhias, associando isso às formas de financiamento. Com isso, a solução proposta foi a de fortalecer a companhia, alterando a forma de gestão, aumentando a eficiência operacional e ampliando as formas de financiamento - por exemplo, abrindo seus capitais. Ou seja, para esses estados, o problema não era a Companhia em si. Esta identificação do problema, entretanto, não foi a mesma nos demais caminhos, que identificaram que a melhor solução era tirar a concessão dos serviços de saneamento das companhias estaduais, concedendo, por exemplo, a gestão dos serviços para as empresas privadas. (Arretche, 1999).

Já no caso do Mato Grosso, a partir de uma avaliação de que não era possível reestruturar a companhia estadual Sanemat, e que havia altos índices de prejuízo e deficiência, foi decidido devolver a gestão dos serviços de saneamento aos municípios. Sobre este exemplo, cabe pontuar a pressão de alguns atores no sentido dessa solução. Segundo Arretche (1999), Rondonópolis e Cuiabá - dois dos maiores municípios do estado, já haviam pedido a devolução dos sistemas, devido descontentamento com a qualidade dos serviços. Dessa forma, desde 1998, começou a ser implementada a gestão municipalizada no estado, com a devolução, em etapas, da gestão do serviço para os municípios.

Apesar da possibilidade de diferentes caminhos a serem seguidos no setor, como a municipalização no Mato Grosso, as empresas estaduais mantiveram-se predominantes no saneamento básico. Ao analisar a trajetória da política de saneamento básico, Sousa e Costa (2016) identificaram que as Companhias possuíam algumas características que foram favoráveis às suas predominâncias, e que não mudaram com a

extinção do Planasa: tinham poder de alocação, definindo prioridades e estratégias, mantendo assim uma relação de assimetria com os municípios.

Para além, ainda sobre o período da reestruturação, os caminhos seguidos foram marcados por conflitos entre atores de interesse. Por exemplo, nos anos 1990 as concessões municipais estavam expirando. Assim, as cidades que estavam insatisfeitas com os serviços decidiram por retomar a titularidade da política, contrapondo-se ao interesse das Companhias. Esse conflito sobre a titularidade foi judicializado, com a decisão impondo uma gestão compartilhada dos serviços, mas sem informar como operacionalizar. “A judicialização da regulação do saneamento revelou o alto grau de dissenso entre os grupos de interesse do setor [...]. Além disso, expôs as cicatrizes herdadas do longo período de centralização política autoritária sobre os municípios exercida pelos estados” (Sousa; Costa, 2016, p. 627).

Voltando especificamente para o caso do Mato Grosso, alguns contextos já são importantes de serem elencados. Segundo entrevistas que Serilo et. al. (2014) realizou com moradores idosos de Cuiabá, a primeira empresa responsável pelo abastecimento de água no local foi a Empresa de Força, Luz e Água (EFLA). A partir desta empresa, em 1966, foi criada a Sanemat, que posteriormente aderiu ao Planasa. Em 1977, o estado se separou em dois, causando, também, a separação e a modificação da estrutura administrativa, funcional e patrimonial da Sanemat e consequente criação da Sanesul que, em 1999, passou por uma reestruturação que fortaleceu a Companhia (Iorio et. al., 2009).

Com a decisão do estado mato-grossense, a Sanemat foi extinta em 2000 (Lei nº 7.358/00), com os municípios seguindo caminhos diferentes, sendo que logo após a extinção 25 cidades do estado privatizaram os serviços e os demais 101 municipalizaram. (Salles, 2008). Cuiabá, por exemplo, passou a ser atendida pelo município e posteriormente por uma empresa privada (Companhia de Águas do Brasil) (Serilo et. al., 2014). Nossa Senhora do Livramento passou a ter o Departamento de Água e Esgoto do município como responsável pelo saneamento (Da Silva et. al., 2017). Alto Garças, por sua vez, judicializou o processo e só parou de ser atendido pela Sanemat em 2013 quando a Companhia no ano anterior abandonou a gestão do sistema e a população passou a receber água sem tratamento, assim, o município assumiu informalmente a gestão do saneamento até que formalizou por Decreto (Lima et. al., 2017).

A respeito desta decisão única do estado mato-grossense frente aos demais estados brasileiros, alguns trabalhos se propuseram a medir se esta foi uma escolha acertada ou não. Os economistas Cardoso, Melo e Dalfovo (2016), avaliaram a partir de uma metodologia de controle sintético, se a mudança feita na virada do século para a municipalização da gestão do serviço foi positiva ou não. Para isso, compararam o estado do Mato Grosso com o que eles chamaram de “Mato Grosso Sintético” para verificarem se houve uma melhora dos indicadores de acesso à água, chegando a uma conclusão positiva sobre a política adotada.

Já outros estudos, como o de Turini et. al., 2019, apontam o contrário: analisando o abastecimento de água de 106 municípios, os autores identificaram que “o modelo descentralizado adotado no estado do Mato Grosso demonstra a necessidade de estabelecer um ordenamento institucional e da inserção do estado em formular e adequar a sua política de forma a atuar conjuntamente com os municípios” (idem, p. 8).

## **2.2 O acesso ao saneamento no Brasil, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul**

Independente da escolha ter sido positiva ou não, cabe um panorama de como era o acesso ao saneamento básico na época e como seguiu a fim de entender se os estados possuíam diferenças substanciais entre si e, se sim, se elas foram superadas ou intensificadas ao longo do período analisado.

As análises quantitativas serão realizadas a partir de comparações entre Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Brasil, a fim de termos um controle das diferenças nos dois territórios com a tendência do país. Antes de citar os avanços no saneamento, entretanto, é importante caracterizar e entender as semelhanças e diferenças sociodemográficas e econômicas entre os territórios, em especial no momento da separação do Mato Grosso em MT e MS, em 1977. Ou seja, é importante entender se os estados partiram de aspectos semelhantes ou se a própria separação já foi um momento de importante diferenciação que poderia impactar nos caminhos seguidos.

A tabela abaixo traz uma primeira caracterização dos estados e Brasil em 1980. Nesse período houve a separação do estado e criação do Mato Grosso do Sul, resultando em uma extensão territorial muito diferente para os dois estados: Mato Grosso com 903.207,047 km<sup>2</sup> e Mato Grosso do Sul com 357.147,995 km<sup>2</sup>, ou seja, 40% do território do outro estado (IBGE, 2021). Para além, para ambos os territórios, mais de



80% das cidades possuíam até 30 mil habitantes, e poucas com grande população, com essas semelhanças também sendo próximas à demografia dos municípios brasileiros. Apesar disso, o Mato Grosso do Sul tem um pouco mais de cidades de maior porte.

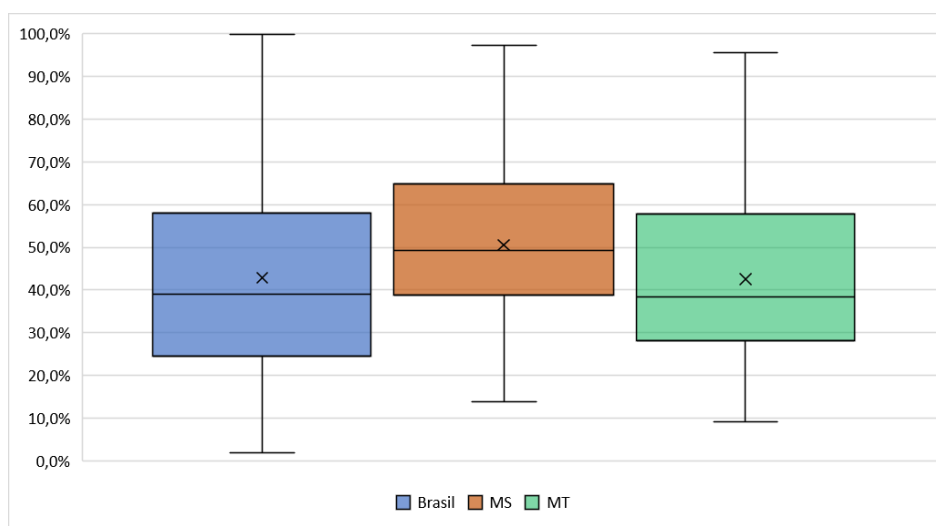
**Tabela 1 - Demografia das cidades em 1980 (MS, MT e Brasil)**

	MS	MT	Brasil
Extensão territorial	357.147,995 km <sup>2</sup>	903.207,047 km <sup>2</sup>	-
Cidades de pequeno porte (até 30 mil hab)	82%	87%	81%
Cidades de médio porte (mais de 30 mil até 100 mil hab)	15%	11%	15%
Cidades de grande porte (mais de 100 mil hab)	4%	2%	3%

Fonte: IBGE – Censo Demográfico | Tabnet Datasus. Elaboração própria.

Pensando em população urbana e rural, o Gráfico abaixo traz a urbanização em 1980 dos municípios do Brasil, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, calculado como a porcentagem de população que reside em áreas urbanas sobre o total de habitantes nas cidades.

**Gráfico 1 - Taxa de urbanização 1980**



Fonte: IBGE | Tabnet Datasus. Elaboração própria

O Box-Plot é um gráfico muito utilizado para comparar a dispersão de dados. Os principais elementos dele são: “x” que indica a média dos números; a linha que “corta” cada gráfico representa a mediana; a caixa preenchida é onde está a maior parte da concentração dos dados; e as linhas acima e abaixo representam respectivamente os valores máximos e mínimos dos dados.

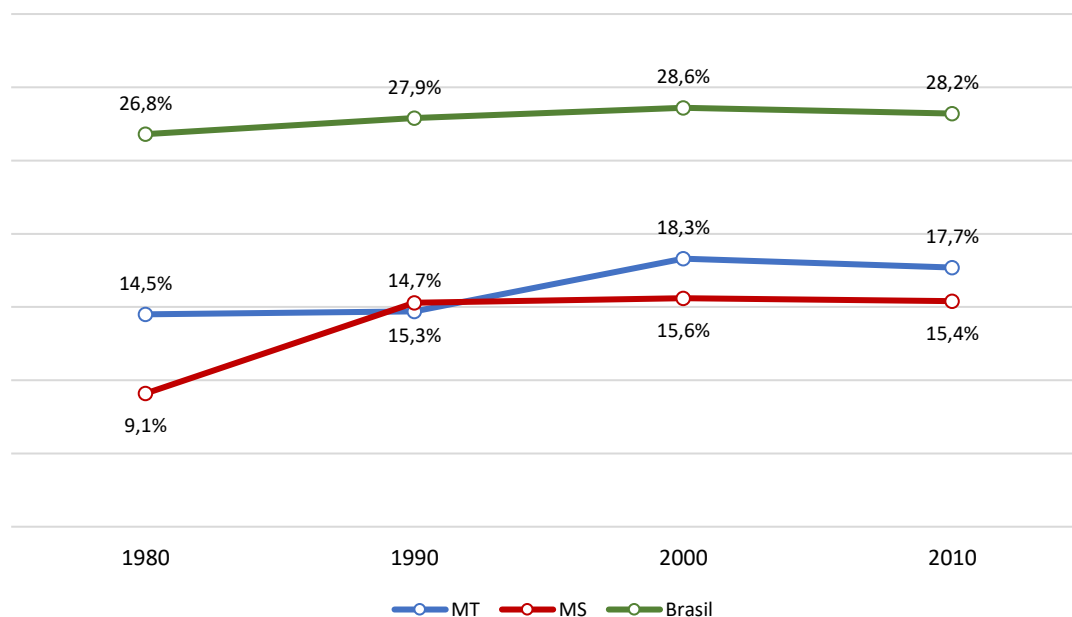
O Gráfico acima traz, então, a dispersão das taxas de urbanização dos municípios no MT, MS e Brasil. Assim, em 1980, a maior parte das cidades possuíam uma taxa de urbanização entre 25% e 60%; no Mato Grosso do Sul a maior parte das cidades tem taxas entre cerca de 40% e 65%, sendo a média e a mediana do território próximo a 50%; já no Mato Grosso, a média e mediana do território ficam próximas a 40%, e a concentração é entre próximo de 30% e próximo de 60%. Ou seja, verifica-se que na separação, o Mato Grosso manteve uma característica próxima ao Brasil em termos de urbanização, e o MS manteve cidades mais urbanizadas.

Considerando a pobreza dos municípios, já que características econômicas podem influenciar na trajetória de políticas públicas, o gráfico abaixo traz a porcentagem de municípios de extrema pobreza<sup>9</sup> nos territórios entre 1980 e 2010. Verifica-se que no período da separação, havia bem mais cidades de extrema pobreza no Mato Grosso do que Mato Grosso do Sul. Mas, apesar dos números aumentarem ao longo dos anos, a diferença entre os estados também foi diminuindo.

---

<sup>9</sup> O IBGE adota como critério para definir um município em extrema pobreza a condição de pelo menos 20% da população do município viver em extrema pobreza (IBGE e Luizeti et. al., 2022)

**Gráfico 2 - Proporção de municípios de extrema pobreza**



Fonte: Tabnet Datasus. Elaboração própria.

Agora com relação especificamente ao saneamento básico, um primeiro olhar para os dados foi no sentido de identificar como era o acesso ao saneamento em 1965, um ano antes da criação da Sanemat e sua evolução para os anos 1970, ou seja, pós Companhia e logo antes da separação dos estados em 1977. O objetivo aqui foi entender o avanço dos primeiros anos da Sanemat para, depois verificar se a separação causou diferença quantitativa no acesso.

Assim, foram analisadas a quantidade de municípios atendidos em cada uma das Unidades da Federação. Com a criação da Companhia estadual mato-grossense e o avanço no número de municípios atendidos, observou-se que no abastecimento de água houve um aumento no número de cidades atendidas, sendo esse o sexto maior aumento percentual dentre todas as UFs, apesar de não ser um dos estados de maior acesso em 1970.

**Tabela 2 - Municípios com abastecimento de água, 1965 e 1970**

Unidade da Federação	Abastecimento de Água						Aumento percentual
	1965			1970			
	Qtd Municípios	Municípios com abastecimento	% mun. com abastecimento	Qtd Municípios	Municípios com abastecimento	% mun. com abastecimento	
Pará	83	25	30%	83	58	70%	40%
Piauí	114	14	12%	114	55	48%	36%
Ceará	142	52	37%	141	87	62%	25%
Paraíba	172	29	17%	171	71	42%	25%
Acre	25	1	4%	7	2	29%	25%
Mato Grosso	84	34	40%	84	51	61%	21%
Bahia	335	101	30%	336	162	48%	18%
Sergipe	76	15	20%	74	26	35%	15%
Goiás	222	33	15%	221	66	30%	15%
Rio Grande do Sul	234	118	50%	232	149	64%	14%
Santa Catarina	194	27	14%	197	54	27%	13%
Maranhão	127	9	7%	129	26	20%	13%
Pernambuco	164	61	37%	164	82	50%	13%
São Paulo	573	414	72%	571	485	85%	13%
Paraná	275	90	33%	288	130	45%	12%
Alagoas	94	27	29%	94	37	39%	11%
Amazonas	44	18	41%	44	22	50%	9%
Minas Gerais	722	580	80%	722	629	87%	7%
Rio Grande do Norte	150	12	8%	150	21	14%	6%
Espírito Santo	53	45	85%	53	47	89%	4%
Rondônia	2	2	100%	2	2	100%	0%
Guanabara	1	1	100%	1	1	100%	0%
Amapá	5	4	80%	5	4	80%	0%
Rio de Janeiro	63	63	100%	63	62	98%	-2%

Fonte: Divisão Nacional de Epidemiologia e Estatística da Saúde. Tabela extraída de: Anuário estatístico do Brasil, IBGE. Elaboração própria

A tabela acima está colocada em ordem decrescente do aumento percentual no atendimento dos municípios entre 1965 e 1970. Assim, os estados que tiveram o maior aumento foram respectivamente 1º Pará, 2º Piauí, 3º Ceará, 4º Paraíba, 5º Acre e 6º Mato Grosso. Conforme tabela acima, no Mato Grosso, em 1965, 40% dos municípios eram atendidos, passando a 61% em 1970. Assim, houve um aumento de 21% no número de cidades atendidas.

Esse avanço, entretanto, não foi observado no esgotamento sanitário, tendo aumentado apenas 1% entre 1965 e 1969, passando de 13% para 14% dos municípios do estado, conforme tabela abaixo. Ou seja, analisando quantitativamente, houve uma maior quantidade de municípios atendidos no estado do Mato Grosso após Companhia estadual, o que demonstra indícios de que a Sanemat conseguiu adentrar a maior parte dos municípios, mas com foco em água.

**Tabela 3 - Municípios com esgotamento sanitário, 1965 e 1969**

Unidade da Federação	Esgotamento sanitário						Aumento percentual
	1965			1969			
	Qtd Municípios	Municípios com esgotamento	% mun. com esgotamento	Qtd Municípios	Municípios com esgotamento	% mun. com esgotamento	
Amapá	5	2	40%	5	3	60%	20%
São Paulo	573	352	61%	571	434	76%	15%
Espírito Santo	53	33	62%	53	40	75%	13%
Pernambuco	164	33	20%	164	54	33%	13%
Minas Gerais	722	389	54%	722	477	66%	12%
Goiás	222	58	26%	221	79	36%	10%
Paraná	275	53	19%	288	83	29%	10%
Santa Catarina	194	36	19%	197	55	28%	9%
Paraíba	172	14	8%	171	29	17%	9%
Rio Grande do Sul	234	50	21%	232	67	29%	8%
Alagoas	94	21	22%	94	27	29%	7%
Bahia	335	77	23%	336	96	29%	6%
Rio de Janeiro	63	51	81%	63	54	86%	5%
Maranhão	127	4	3%	129	7	5%	2%
Amazonas	44	3	7%	44	4	9%	2%
Piauí	114	5	4%	114	7	6%	2%
Sergipe	76	7	9%	74	8	11%	2%
Mato Grosso	84	11	13%	84	12	14%	1%
Ceará	142	25	18%	142	26	18%	0%
Rio Grande do Norte	150	4	3%	150	5	3%	0%
Rondônia	2	2	100%	2	2	100%	0%
Guanabara	1	1	100%	1	1	100%	0%
Pará	83	12	14%	83	12	14%	0%
Acre	25	0	0%	7	0	0%	0%

Fonte: Divisão Nacional de Epidemiologia e Estatística da Saúde. Tabela extraída de: Anuário estatístico do Brasil, IBGE. Elaboração própria. Nota: foram utilizados dados de 1969, pois em esgotamento sanitário houve mudança na forma de imputação dos dados em 1970, o que poderia influenciar na análise.

Em seguida, os gráficos abaixo evidenciam um panorama exploratório do abastecimento de água e esgotamento sanitário no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Brasil entre 1980 e 2010. Com este recorte temporal é possível verificar e comparar os acessos antes e após a reestruturação do setor no final dos anos 1990. Cabe pontuar que essa primeira apresentação é importante para entendermos a situação da política de saneamento básico até 2010 e começar a perceber alguns resultados das trajetórias e decisões tomadas.

Os Gráficos 3 e 4, abaixo, trazem a evolução da porcentagem de domicílios com acessos a abastecimento de água por rede geral e esgotamento sanitário por rede entre 1980 e 2010.

**Gráfico 3 - Evolução dos domicílios com acesso Abastecimento de Água por rede geral: 1980 - 2010**



Fonte: Censo Demográfico 1980, 1991, 2000, 2010 – IBGE. Elaboração própria

Em relação a abastecimento de água, verifica-se que o Mato Grosso e Mato Grosso do Sul partem de números muito próximos em 1980, sendo respectivamente 34% e 35% dos domicílios abastecidos por água. Ou sejam partiram de números parecidos na separação do estado. Mas, a evolução até 1991 – período que coincide com Planasa – possui grande diferença nos estados. O Mato Grosso do Sul evoluiu o número de domicílios atendidos por água de 35% para 75%, ou seja, com um aumento de 40% nesses 10 anos. Já o Mato Grosso tem um aumento de apenas 24%, passando para atendimento de 58% dos domicílios com abastecimento de água. Esse número é inclusive menor do que o abastecimento do país que é de 71% em 1991.

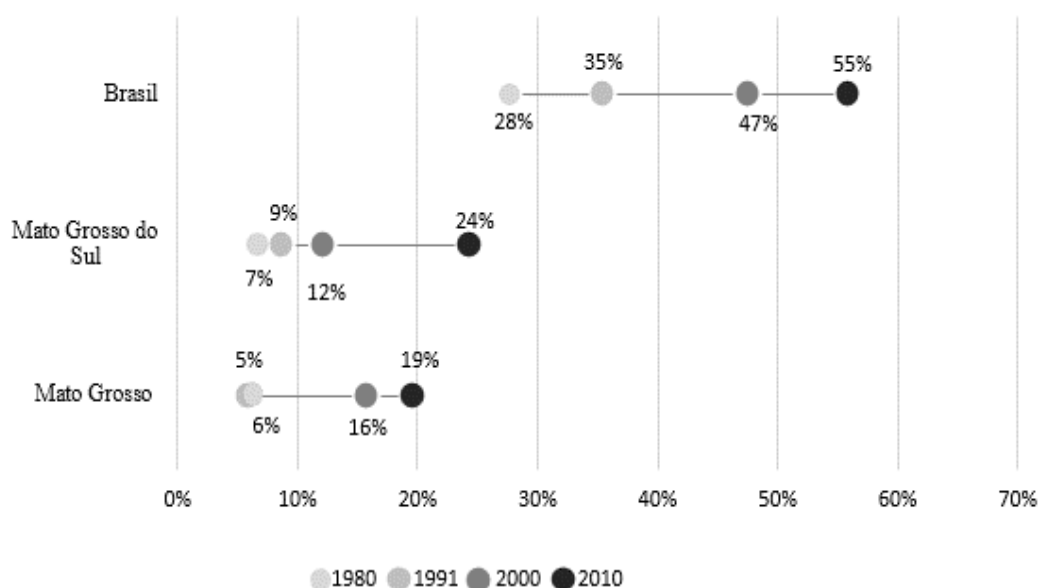
O Brasil e Mato Grosso do Sul em 1991 possuem números próximos de acesso, tendo uma evolução entre 1991 e 2000 de 3% e 7% respectivamente, chegando a 78% de atendimento em 2000. Já o Mato Grosso, por sua vez, parte de números mais baixos de acesso em 1991, e tem um aumento de 6% até 2000, chegando a um atendimento de 64% no ano. Sobre Mato Grosso, é interessante verificar que o maior aumento no número de acessos se deu entre 2000 e 2010.

Ou seja, em um primeiro momento, e relativo a água, percebe-se que o MS cresceu mais que o MT no período do Planasa e após separação dos estados, e que MT teve um maior crescimento após a reestruturação e municipalização do serviço do que o

MS, apesar de ainda apresentar números bem abaixo do sul-mato-grossense e do brasileiro.

Já em relação ao esgotamento sanitário, tanto Mato Grosso e Mato Grosso do Sul possuem números muito abaixo dos índices considerando o Brasil, conforme gráfico abaixo.

**Gráfico 4 - Evolução dos domicílios com acesso a Esgotamento Sanitário por rede de esgoto: 1980 – 2010**



Fonte: Censo Demográfico 1980, 1991, 2000, 2010 – IBGE. Elaboração própria

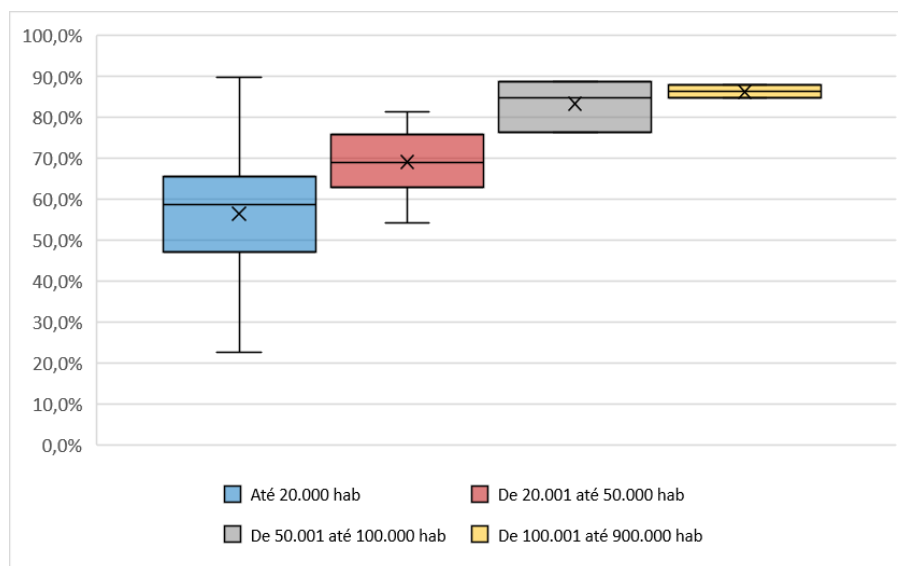
Em 1980, o MT e MS partem de números semelhantes, mas, enquanto o MS aumenta um pouco o acesso, o MT parece diminuir um pouco sua cobertura. Já nos anos seguintes, os dados também não seguem a mesma linha que os de água. Dando ênfase no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, verifica-se que ambos tiveram evoluções entre 1991 e 2010 parecidas (14% e 15% respectivamente), mas os períodos de crescimento foram diferentes. Enquanto no MS verifica-se um maior aumento entre 2000 e 2010, no MT se tem um maior crescimento até 2000, evoluindo apenas 3% nos dez anos seguintes.

Pensando no tamanho populacional dos municípios, os gráficos abaixo mostram box-plots com o acesso aos serviços de água e esgotamento por tamanho populacional dos municípios, nos Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Os dados nos evidenciam que de fato parece ter uma relação entre cidades mais populosas e maior acesso aos serviços, em todos os anos, não tendo uma expressa diferença entre os estados.

Ou seja, a tendência é de que quanto maior a cidade em termos populacionais, maior o acesso percentual.

Os Gráficos 5 e 6 mostram o acesso a abastecimento de água nas cidades por tamanho populacional no MS em 1991 e 2000.

**Gráfico 5 - Acesso a água por tamanho populacional dos municípios, MS 1991**

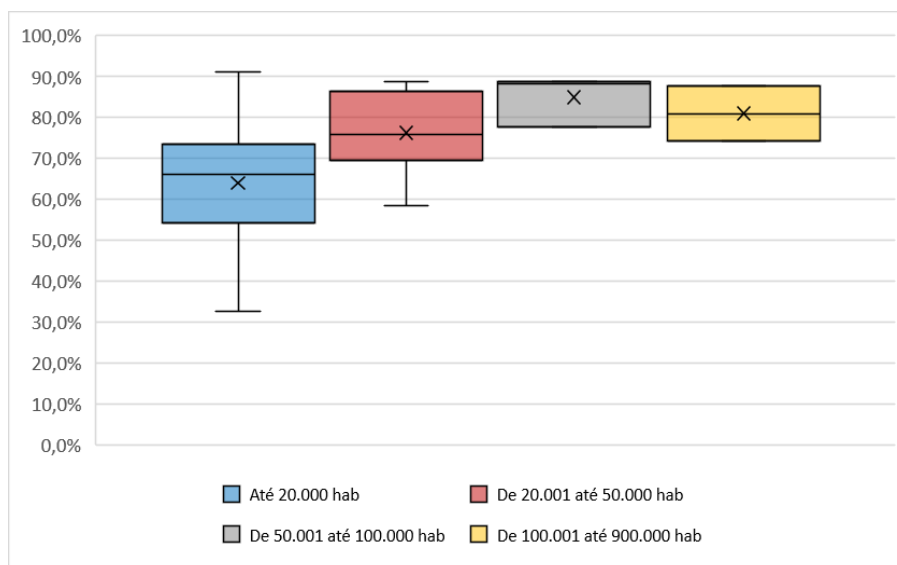


Fonte: Censo Demográfico – IBGE | Datasus. Elaboração Própria

Em 1991 verifica-se que o acesso a água é desigual entre as cidades. Enquanto nas cidades até 50 mil habitantes a maioria das cidades têm taxas entre abaixo de 50% e cerca de 75%, nas cidades com mais de 50 mil habitantes os índices se concentram entre quase 80% até quase 90%.



**Gráfico 6 - Acesso a água por tamanho populacional dos municípios, MS 2000**

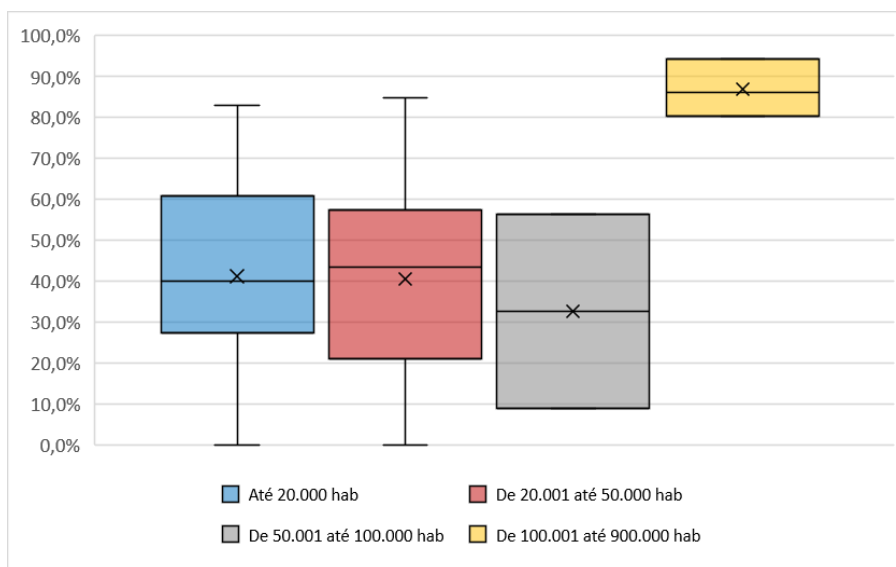


Fonte: Censo Demográfico – IBGE | Datasus. Elaboração Própria

Ao analisar a distribuição relativo a abastecimento de água no Mato Grosso do Sul em 2000, verifica-se que a desigualdade entre as cidades diminuiu (apesar de ainda existir) durante os anos. As cidades até 50 mil habitantes mantinham concentração de abastecimento em índices entre próximo a 55% até 85%. Já os municípios maiores, com mais de 50 mil habitantes, passaram a concentrar seus índices entre 75% e próximo a 90%.

Os gráficos 7 e 8, abaixo, trazem as informações de acesso a abastecimento de água por tamanho populacional relativo ao Mato Grosso, nos anos 1991 e 2000.

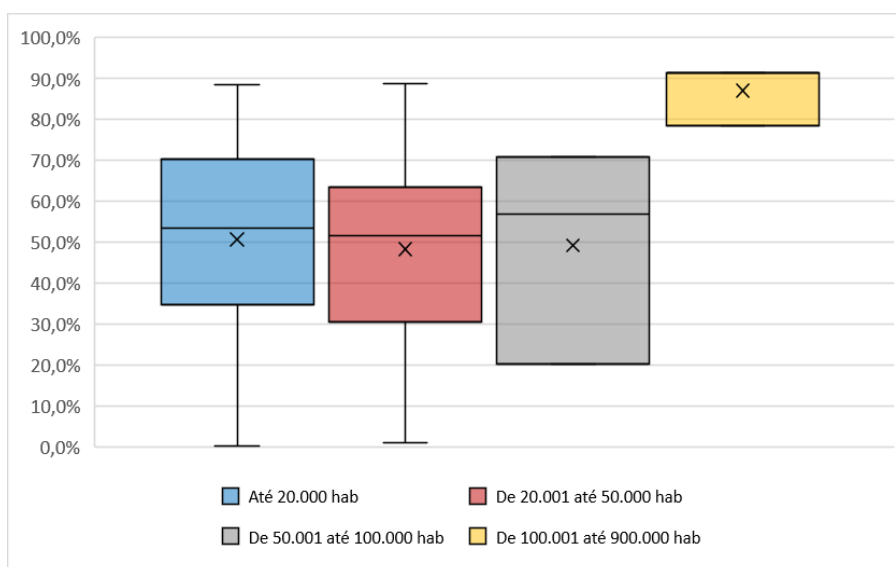
**Gráfico 7 - Acesso a água por tamanho populacional dos municípios, MT 1991**



Fonte: Censo Demográfico – IBGE | Datasus. Elaboração Própria

O gráfico acima mostra uma diferença entre o MT e o MS, pois as cidades que possuem taxas acima de 80% de abastecimento de água se concentram nas que possuíam mais de 100 mil habitantes (Cuiabá, Rondonópolis e Várzea Grande, que possuíam respectivamente 94,3%, 86,2% e 80,3%). Já as demais possuíam índices de abastecimento por rede concentrados entre cerca de 10% e 60%. Esse cenário evidencia tanto o menor acesso ao serviço de água por parte da população no estado quanto a maior concentração nas poucas cidades mais populosas.

**Gráfico 8 - Acesso a água por tamanho populacional dos municípios, MT 2000**

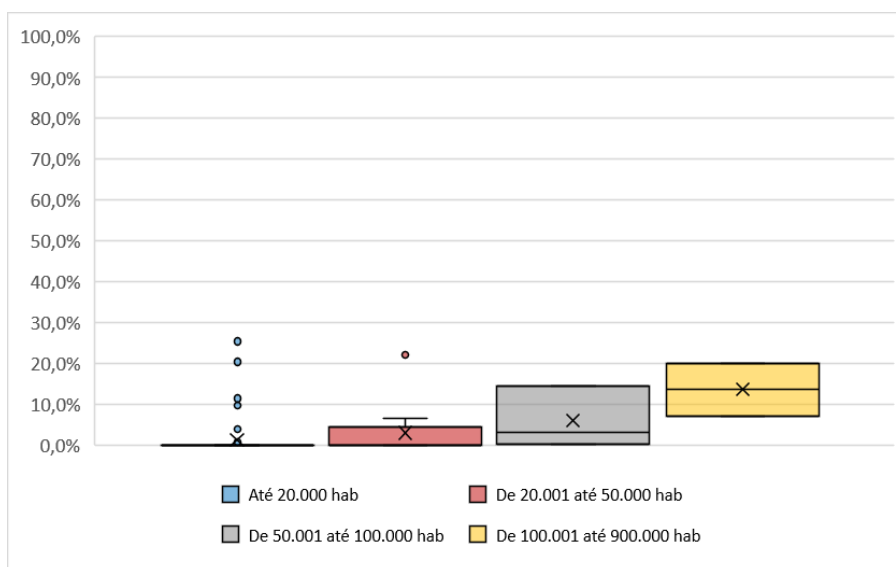


Fonte: Censo Demográfico – IBGE | Datasus. Elaboração Própria

Em relação a 2000, verifica-se o mesmo cenário identificado anteriormente. Ou seja, o maior acesso a abastecimento de água continua concentrado nas cidades mais populosas (ainda Cuiabá, Rondonópolis e Várzea Grande), com mais de 100 mil habitantes.

Já em relação a esgotamento sanitário, os gráficos abaixo trazem as correlações entre maior acesso e tamanho populacional para as cidades.

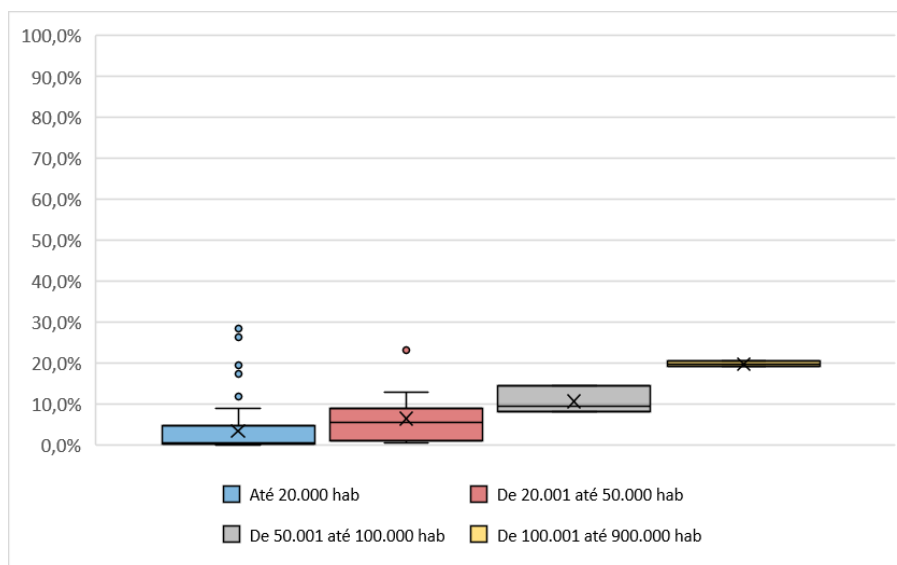
**Gráfico 9 - Acesso a esgoto por tamanho populacional dos municípios, MS 1991**



Fonte: Censo Demográfico – IBGE | Datasus. Elaboração Própria

O esgotamento sanitário, como já abordado anteriormente, possui baixos índices em todo o território. Apesar deste ter números maiores nas cidades mais populosas, a concentração se limita a uma taxa de até 20% em todos os grupos de cidades populacionais.

**Gráfico 10 - Acesso a esgoto por tamanho populacional dos municípios, MS 2000**

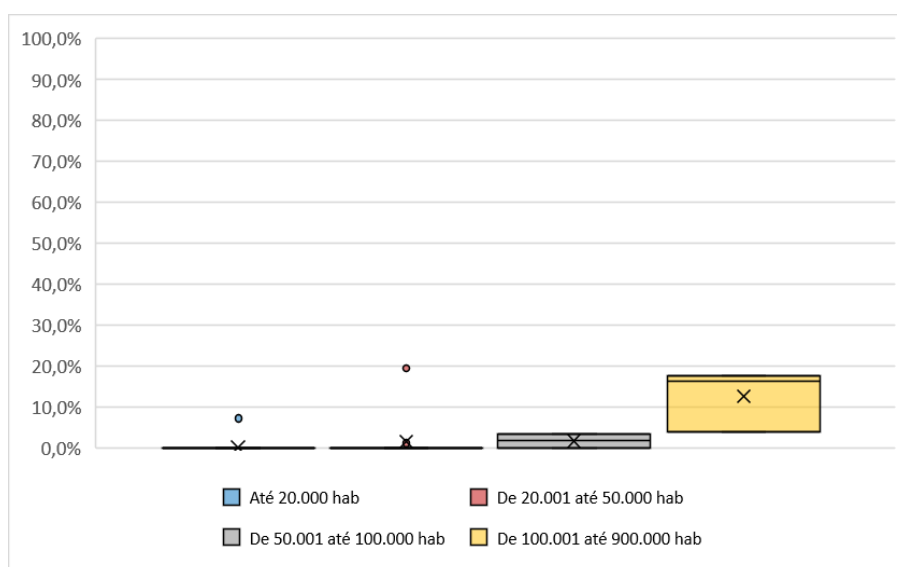


Fonte: Censo Demográfico – IBGE | Datasus. Elaboração Própria

Apesar de ter tido um crescimento no acesso a esgotamento, em especial nas cidades até 20 mil habitantes, a concentração de acesso no estado se mantém em até 20%, e se mantém o maior acesso nas cidades mais populosas.

Já em relação ao Mato Grosso, os gráficos 11 e 12 trazem as relações para 1991 e 2000.

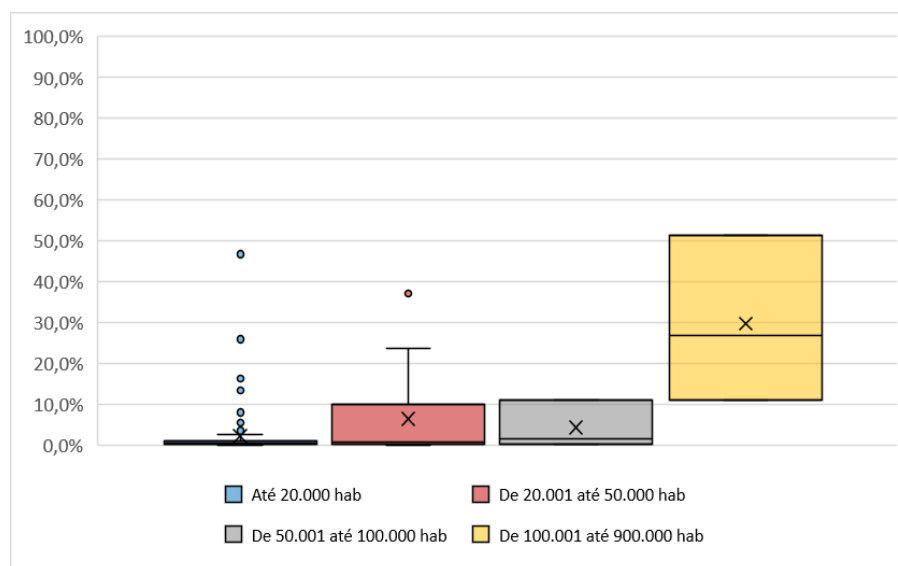
**Gráfico 11 - Acesso a esgoto por tamanho populacional dos municípios, MT 1991**



Fonte: Censo Demográfico – IBGE | Datasus. Elaboração Própria

O cenário identificado no Mato Grosso em 1991 é muito próximo ao do Mato Grosso do Sul: maior acesso quanto maior a cidade, mas com índices muito baixos, até 20%.

**Gráfico 12 - Acesso a esgoto por tamanho populacional dos municípios, MT 2000**



Fonte: Censo Demográfico – IBGE | Datasus. Elaboração Própria

Já o acesso a esgoto nos anos 2000 no Mato Grosso é bem diferente dos outros dados observados. Os índices continuam baixos nas cidades com até 100 mil habitantes, mas houve uma grande evolução nas cidades de mais de 100 mil pessoas. Nessas cidades mais populosas, o acesso se concentra entre 10% e 50%. Ou seja, o aumento percentual que teve no esgotamento sanitário no Mato Grosso entre 1991 e 2000 foi concentrado nas maiores cidades.

Estes dados com um panorama do acesso ao saneamento nos territórios e em recorte com tamanho dos municípios, em suma, nos evidenciam algumas informações sobre o território recém separado e a evolução quantitativa da política. Em relação ao território, na separação os estados do Sul e do Norte mantiveram características semelhantes de tamanho de cidades, mas o MT ficou com território com menor taxa de urbanização e com maior pobreza dos municípios, além de ter uma maior diferença relativa ao tamanho territorial dos estados que, pela política de saneamento ser de infraestrutura, pode impactar no seu desenvolvimento.

Com a análise exploratória, foi possível verificar que a criação da Sanemat impactou positivamente no número de cidades atendidas por abastecimento de água -

situação não verificada em relação ao esgotamento sanitário. Em relação à política de saneamento, como já muito explorado nas pesquisas que tratam do tema, os indicadores de esgotamento sanitário no Brasil e estados no geral são muito inferiores que os de água; ademais, e associado a essa deficiência de estrutura, os dados de água nos evidenciam maiores diferenças ao comparar quantitativamente as trajetórias dos territórios.

Interessante pontuar duas principais diferenças nos avanços da política de abastecimento de água no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul: i) mesmo no período do financiamento do Planasa houve diferenças entre os avanços nos estados, com o MS crescendo avançando muito mais que o MT; e, ii) no agregado, após a separação do estado, o MS conseguiu evoluir mais quantitativamente. Já em relação ao número populacional das cidades, ambos territórios mostram a mesma tendência: quanto mais populoso o município, maior o acesso ao saneamento básico, com o cenário se mantendo no decorrer dos anos.

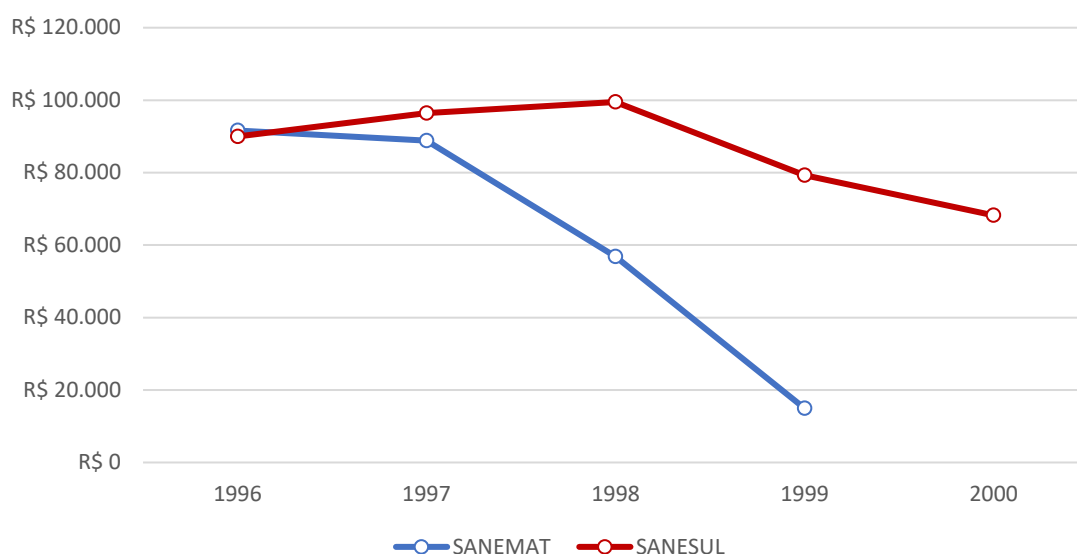
### **2.3 Aspectos operacionais das Companhias Sanemat e Sanesul**

Por fim, buscando entender alguns dados específicos sobre a Sanemat (MT) e Sanesul (MS), os gráficos e tabelas a seguir trazem alguns indicadores financeiros e administrativos entre 1995 e 2000<sup>10</sup>. Em termos de receita operacional, as Companhias possuíam em 1996 números muito próximos, só ocorrendo uma diminuição da receita da Sanemat a partir de 1997 (correspondente ao momento da municipalização).

---

<sup>10</sup> Escolheu-se começar a análise a partir de 1995 por ser o primeiro ano com dados disponíveis na série histórica do SNIS.

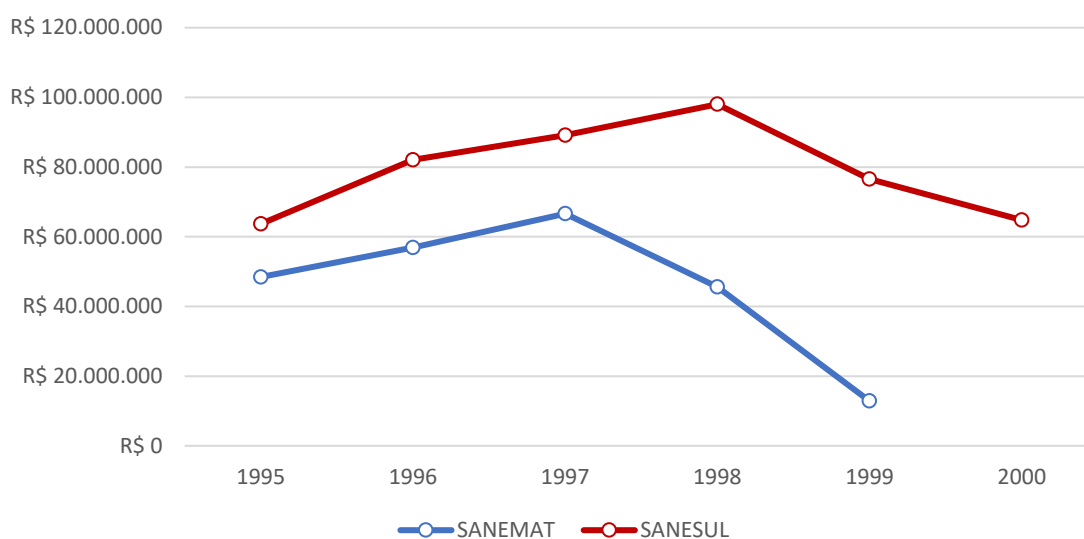
**Gráfico 13 - Receita Operacional corrente da Sanemat e Sanesul (1996 a 2000)**



Fonte: SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre saneamento. Elaboração própria

Entretanto, ao verificar a arrecadação total (ou seja, o valor efetivamente arrecadado pelas prestadoras de serviço) notamos diferenças entre as empresas. Como mostra o gráfico abaixo, a Sanesul possuía em 1995 uma arrecadação total de cerca de R\$ 63 mil, ou seja, 31% a mais que a Sanemat que arrecadou R\$ 48 mil no mesmo ano. A maior diferença entre as prestadoras se dá a partir de 1998, o que é esperado já que (como será explorado no próximo tópico) é o momento em que a municipalização já está acontecendo no Mato Grosso.

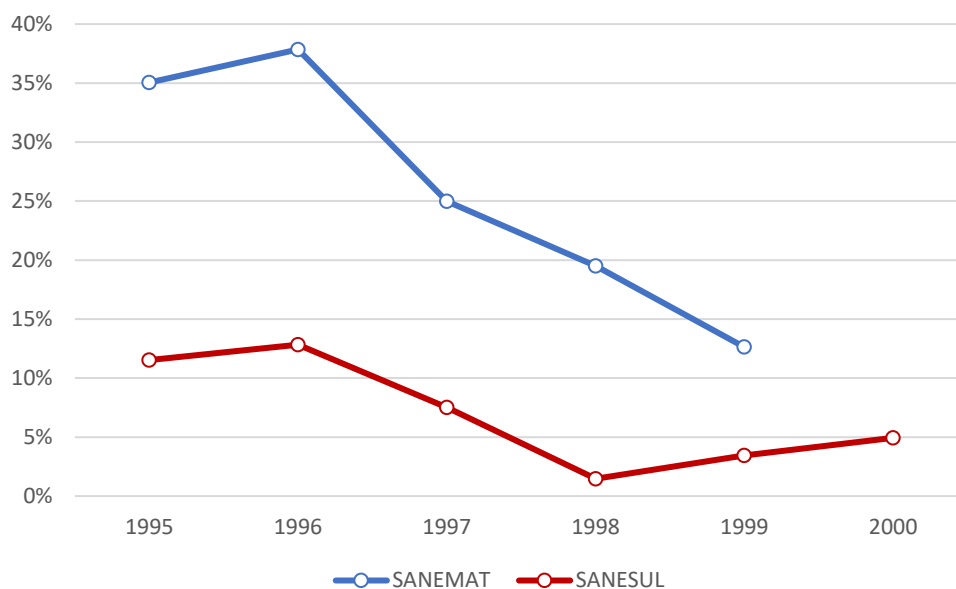
**Gráfico 14 - Arrecadação total corrente da Sanemat e Sanesul (1995 a 2000)**



Fonte: SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre saneamento. Elaboração própria

O dado de arrecadação total, junto com o de evasão de receitas do gráfico abaixo, evidencia que em 1995 – alguns anos após extinção do Planasa, mas antes da decisão da municipalização no Mato Grosso – a Sanesul possuía uma maior eficiência financeira do que a Sanemat.

**Gráfico 15 - Evasão das receitas da Sanemat e Sanesul (1995 a 2000)**



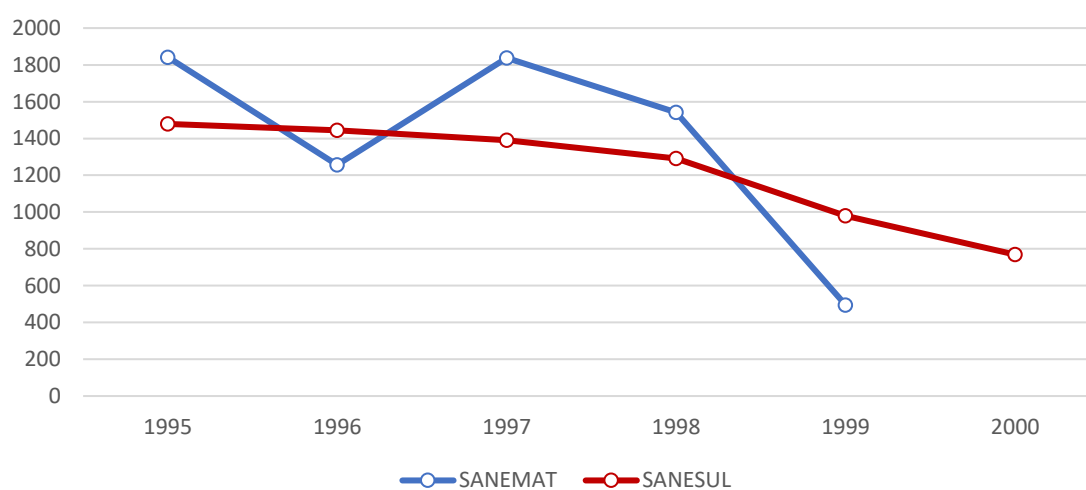
Fonte: SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre saneamento. Elaboração própria



Evasão das receitas é um indicador medido como a diferença entre a receita operacional e a arrecadação total. Ou seja, podemos associar que quanto menor o índice de evasão, maior a capacidade financeira da empresa, pois quanto menor, mais próximo a arrecadação do valor operacional. Dito isso, como mostra o gráfico acima, em 1995 a taxa da Sanemat era de 35% em 1995 e 38% em 1996. Já a Sanesul possui um índice cerca de 1/3 abaixo, sendo de 12% em 1995 e 13% em 1996. Interessante notar que esse índice cai bastante na Sanemat durante municipalização e na Sanesul até 1998, chegando a 1%. Ou seja, por esses dados, a Sanesul seria financeiramente mais independente de outras fontes que não sua arrecadação do que a Companhia do Mato Grosso.

Em relação ao número de funcionários, apesar da Sanemat ter maior número em 1995, a Sanesul ultrapassa a quantidade total em 1996. Nesse ano, a Companhia do Mato Grosso do Sul possuía 1445 e a do Mato Grosso 1257, ou seja, números próximos. Apesar disso, é interessante observar no gráfico que o número de funcionários na Sanemat flutua ao longo dos anos, e na Sanesul parece mais estável.

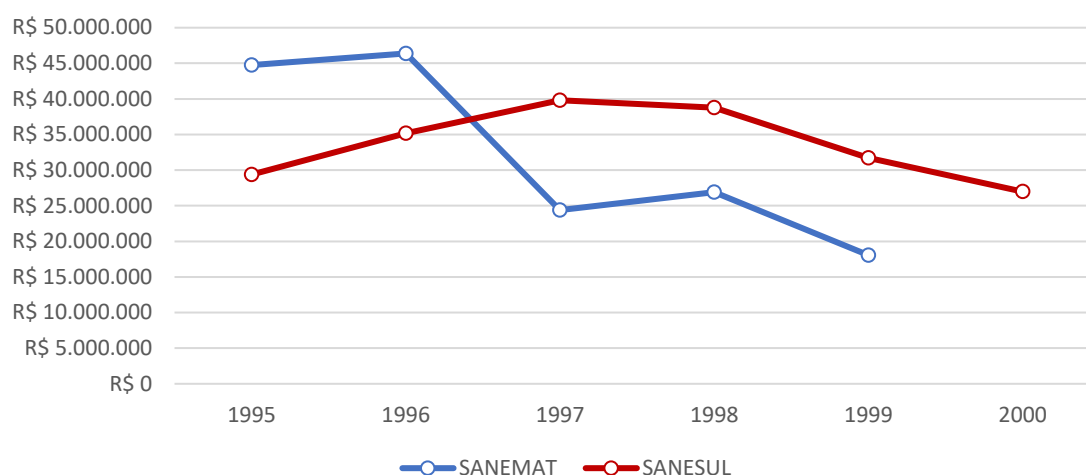
**Gráfico 16 - Quantidade de empregados próprios da Sanemat e Sanesul (1995 a 2000)**



Fonte: SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre saneamento. Elaboração própria

Apesar dos números parecidos na quantidade de funcionários, o gráfico abaixo mostra que a despesa com o pessoal não traz o mesmo padrão. Em 1995, a Sanemat possui uma despesa com pessoal próprio de quase R\$ 45 mil, e em 1996 de cerca de R\$46 mil. Já a Sanesul nesses dois anos possui uma despesa de R\$ 29 mil e R\$ 35 mil.

**Gráfico 17 - Despesa com pessoal próprio da Sanemat e Sanesul (1995 a 2000)**



Fonte: SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre saneamento. Elaboração própria

Ao relacionar esses gastos com o total de funcionários observa-se que respectivamente em 1995 e 1996, a Sanemat gastava uma média de R\$ 24 mil e R\$ 36 mil por funcionário, e a Sanesul gastava em média R\$ 19 mil e R\$ 24 mil. Ou seja, respectivamente, a Sanemat gastava 22% e 51% a mais que a Sanesul por funcionário.

**Tabela 4 - Despesa por funcionário da Sanemat e Sanesul (1995 e 1996)**

	1995	1996
<b>Sanemat</b>		
Despesa com pessoal próprio	R\$ 44.732.399,00	R\$ 46.384.917,45
Qtd de funcionário	1842	257
<b>Despesa por funcionário</b>	<b>R\$ 24.284,69</b>	<b>R\$ 36.901,29</b>
<b>Sanesul</b>		
Qtd de funcionário	R\$ 29.358.109,00	R\$ 35.187.000,00
Despesa com pessoal próprio	1479	1445
<b>Despesa por funcionário</b>	<b>R\$ 19.849,97</b>	<b>R\$ 24.350,87</b>

Fonte: SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre saneamento. Elaboração própria

Assim, os dados financeiros e administrativos da Sanemat e Sanesul nos mostram que a Companhia do Mato Grosso possuía uma maior dificuldade financeira, já que arrecadava menos do que precisava para operar. Ademais, possuía um alto gasto com funcionários, bem acima do gasto da Sanesul.

#### **2.4 Comparando indicadores do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul**

As características dos territórios no momento da separação do estado e o panorama do acesso aos serviços desde a criação da Sanemat e de alguns períodos específicos – 1980, 1991, 2000 e 2010 – possibilitaram algumas comparações e resultados importantes para a análise. A fim de sintetizar e organizar esses primeiros resultados, os parágrafos abaixo recuperam os principais achados por indicadores analisados, assim como período de foco e referência de gráfico/ tabela acima.

Como foi possível verificar na Tabela 1, referente a demografia das cidades, na época da Separação do Estado em 1980, a extensão territorial do MT foi muito maior que do MS, o que pode dificultar a implantação de rede de água e esgoto em todo o território. Além disso, o MS ficou com cidades mais populosas. Em relação a economia dos municípios, conforme Gráfico 2, na separação o Mato Grosso ficou caracterizado por uma maior quantidade de municípios em extrema pobreza em relação ao Mato Grosso do Sul, situação que foi se igualando no decorrer dos anos. Em termos de urbanização, em

1980, o Mato Grosso possuía uma característica próxima ao Brasil, mas o MS manteve cidades mais urbanas que a média, como indica o Gráfico 1.

Sobre abastecimento de água, em 1965 (antes da Sanemat) 40% dos municípios eram atendidos por abastecimento de água, passando a 61% em 1970. No período, o Mato Grosso (ainda estado único) representou um dos maiores aumentos percentuais de abastecimento (ver Tabela 2). Já na evolução após a separação, foi possível verificar que o MS expandiu o abastecimento de água percentualmente mais que o MT no período do Planasa, sendo que o MT teve um maior crescimento após a reestruturação e municipalização do serviço do que o MS, apesar de ainda apresentar números bem abaixo do sul-mato-grossense e do brasileiro (ver Gráfico 3).

Já em relação a esgotamento sanitário, no período da criação da Sanemat (entre 1965 e 1969), houve um aumento apenas de 1% na cobertura, passando de 13% para 14% dos municípios atendidos no Mato Grosso Uno (Tabela 3). E pensando a evolução histórica após a separação do estado, o Gráfico 4 aponta que o MT e MS partem de números semelhantes, mas possuem uma evolução diferente posteriormente. No MS verifica-se um maior aumento entre 2000 e 2010 (período que coincide com o fortalecimento da Companhia estadual), no MT se tem um amplo crescimento até 2000, evoluindo apenas 3% nos dez anos seguintes. Apesar dos crescimentos nas coberturas de água e esgoto, em ambos os estados entre 1991 e 2000, o acesso é desigual entre as cidades mais e menos populosa e, mantém essa tendência nesses 10 anos, como apontam os dados entre o Gráfico 5 e o

#### Gráfico 12.

Por fim, sobre o desempenho financeiro da Sanemat e Sanesul, os dados do Gráfico 13, Gráfico 14 e Gráfico 15 mostram que ambas as empresas operavam com receita próxima em 1996 e 1997 (ano que é instituída a municipalização do saneamento). Entretanto, a Sanesul possuía maior arrecadação total. Nesse cenário, a evasão das receitas da Sanemat era em 1995 e 1996 cerca de 3 vezes mais do que a Sanesul, evidenciando maiores dificuldades financeiras e maior dependência com outras fontes. E, ao analisar Indicador administrativo – Recursos Humanos da Sanemat e Sanesul entre 1995 e 2000, verifica-se que nos anos antes da municipalização, a Sanemat e Sanesul possuíam número de funcionários próprios parecidos. Entretanto, a Sanemat possuía

despesa de 22% (em 1995) e 51% (em 1996) a mais que a Sanesul por funcionário (ver Gráfico 16, Gráfico 17 e Tabela 4).

Em suma, então, no período da criação da Sanemat, houve um aumento no atendimento aos serviços de abastecimento de água, atingindo a maioria das cidades, situação que não aconteceu para o esgotamento sanitário. Já na separação do estado, apesar de ambos ficarem com mesmo número de cidades e características próximas de tamanho populacional, o Mato Grosso do Sul ficou com municípios mais urbanos e menos pobres, características que podem mudar o desenvolvimento de uma política do urbano como o saneamento, já que, como abordado acima, elas são influenciadas pelas especificidades locais.

Já a evolução entre 1991 e 2010 de esgotamento sanitário chama atenção ao comparar o MT e MS, pois, apesar de terem crescimentos agregados próximos, a concentração do aumento de cada estado foi em períodos diferentes do setor e que marcam o momento da reestruturação. Para além, em esgotamento sanitário no MT é onde se verifica uma maior correlação entre cidades mais populosas e mais domicílios com acesso ao serviço, entretanto, a relação entre maiores municípios e mais acessos é percebida durante todos os anos nos dois estados.

Por fim, comparando as duas Companhias estaduais, os dados indicam que a Sanesul possuía melhor desempenho financeiros nos anos antes da municipalização. Para além, em relação ao administrativo, a Sanemat possuía maior despesa com funcionários próprios do que a Sanesul, e uma maior dependência de recursos externos para complementar a sua arrecadação.

### 3 Trajetórias da política no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Como bem apontado por Moraes (2012) no estudo da FUNASA sobre modelos de prestação dos serviços de saneamento, os tipos de política que foram seguidas nos municípios são influenciadas por processos históricos (Pierson, 2015; Mahoney; Thelen, 2010), resultados de estratégias de atores (Lipsky, 2019; Kingdon, 2003; Abers, 2015) e capacidades das Companhias (Gomide et. al. 2018), além de fatores socioeconômicos. Assim, neste capítulo serão analisadas as trajetórias das políticas de saneamento nos estados a fim de organizar historicamente como se chegou a um modelo ou a outro de prestação do serviço, identificando momentos críticos que fizeram emergir a um caminho ou outro (Müller; Morais, 2013).

A reconstrução seguiu revisões bibliográficas, análise de documentos e entrevistas na Sanesul, Sanemat e no espaço da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), além de conversas informais por telefone com pesquisadores e envolvidos no tema. A reconstrução das trajetórias levaram em consideração a abordagem trazida por Müller e Morais (2013), principalmente os seguintes pontos: i) construção da trajetória até o período de interesse; ii) condições antecedentes (realizado a partir de revisões bibliográficas para contextualizar a trajetória); iii) análises contrafactuais, sendo questionado durante conversa os atores teriam feito dado outro acontecimento; iv) identificação de estruturas e organizações; e v) descrição da trajetória como resultado final. Para além, foram utilizados jornais da época como fontes adicionais para reconstrução da história.

O uso dos jornais como fonte de pesquisa na política é frequentemente utilizado, como demonstra (Silva; Franco, 2010), mas, em suas análises, deve-se considerar também as parcialidades em que ele também se insere:

o uso das fontes de mídia impressa tem ampliado a compreensão de determinadas práticas que transcendem as fronteiras artificialmente estabelecidas pela história oficial e por antigas memórias biográficas de caráter laudatório que eram construídas com intuito de enaltecer determinados atores políticos, revelando, assim, novas e múltiplas faces da história republicana do Brasil. No entanto, usar a mídia impressa como fonte requer cuidado e reflexão. (Silva; Franco, 2010)

Um importante marco na história do saneamento no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul foi a criação da Sanemat em 1966, ainda antes da separação dos estados. O saneamento básico no território antes da criação da Companhia era diferente em cada município, sendo de titularidade do próprio município. Dessa forma, parte da reconstrução da história da política nos estados será reescrita a partir de alguns municípios, considerando cidades que representem ambos os estados.

### **3.1 Saneamento básico da criação da Sanemat até a divisão do estado e criação da Sanesul**

A reconstrução preliminar da história do Mato Grosso passa pela linha do tempo do saneamento em Cuiabá. Nos anos anteriores à criação da Sanemat, os municípios eram os responsáveis por fornecer serviços, principalmente de abastecimento de água. Segundo o Plano Municipal de saneamento básico de Cuiabá, os primeiros registros de abastecimento de água na capital mato-grossense datam de 1882. Na época foi construído um reservatório, onde hoje é localizado no Museu Morro da Caixa d'Água Velha, que captava água do Rio Cuiabá e distribuía para a população, sem tratamento (Cuiabá, 2019).

Já no século XX, o sistema de água foi ampliado, e, em 1940, foi adquirido equipamento para tratamento. Em 1951, o governo cuiabano criou por meio de uma Lei a Empresa de Força, Luz e Água (EFLA), uma autarquia responsável pela distribuição de água e energia elétrica para a população. A EFLA é importante no estudo pois foi a empresa que originou a Sanemat, sendo que, em 1969, a EFLA foi extinta por meio do Decreto nº 803 de 30 de janeiro de 1969, com a consequente transferência de seu acervo de água para a Companhia estadual (Iorio et. Al., 2009).

A Companhia de saneamento do Estado do Mato Grosso (Sanemat), então, foi criada a partir do art 19 da Lei Estadual nº 2.626, de 07 de julho de 1966 e regulamentada pelo Decreto nº 120, de 03 de agosto de 1966. Como declarado pela própria Companhia, ela tinha como objetivos:

realizar estudos, projetos e orçamentos de obras, como também de novas instalações e ampliações para melhoria do Sistema básico de saneamento dos Municípios e explorar, diretamente ou por intermédio de subsidiárias regionais ou locais, serviços de captação, tratamento e distribuição de água, e coleta e tratamento de esgoto sanitário, celebrando convênios para execução e

exploração desses serviços. A Companhia detinha desde a sua criação, a concessão de exploração dos serviços de saneamento e esgotamento sanitário em todos os municípios do Estado do Mato Grosso (Sintra, 2020)

A criação da Sanemat – assim como das outras Companhias Estaduais e saneamento no Brasil, como foi evidenciado em capítulo anterior – foi um momento crítico para o saneamento básico no estado, alterando substancialmente a organização da política pública no território. Muitas cidades passaram a criar órgãos municipais de saneamento para, no mesmo ano ou próximo, firmar acordo com a Companhia Estadual. Alto das Garças, município de pequeno porte no Mato Grosso, por exemplo, só teve seu abastecimento de água implantado em 1967 a partir da criação da autarquia municipal Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), e foi firmado no mesmo ano contrato com a Sanemat para complementar os serviços de abastecimento de água. (Lima et. Al., 2017).

Como explorado anteriormente, o Planasa (criado em 1971) teve uma direção política fortalecedora das Companhias Estaduais de saneamento básico, e, com a Sanemat, foi realizada a implantação e ampliação do abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios (como observamos anteriormente nos dados, apesar do direcionamento, houve apenas um aumento concreto no abastecimento de água). Entretanto, a partir do final dos anos 1980 os financiamentos e recursos para o setor foram interrompidos, impactando, também, nos projetos de saneamento – ponto que será melhor explorado nos próximos tópicos.

Outra cidade cuja trajetória é interessante de ser trazida é Campo Grande – município que depois viraria a capital do Mato Grosso do Sul – já que tem diferenças com Cuiabá. Em 1926 foi implementado sistema de captação de água de um córrego e sua distribuição para abastecimento da cidade e quartéis. Em 1937 um escritório foi contratado para realizar um projeto urbanístico e de saneamento básico, mas que nunca foi implementado por falta de liberação de empréstimo financeiro ao município. (Iori et. Al., 2009).

Em relação a esse problema, inclusive, Iorio et. Al. (2009) evidencia que mesmo com a aprovação do empréstimo no governo Vargas, este nunca chegou a ser concretizado, e “em razão de problemas políticos, o saneamento básico de Campo Grande só foi analisado na década de 1960, na administração de Wilson Barbosa Martins” (idem, p. 66). Em 1966, foi criado o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Campo Grande



(SAEE) por meio de uma autarquia municipal. Nessa época, foram realizados avanços no saneamento básico em diversos bairros da cidade por meio de “Projetos Comunitários”. Apenas em 1975, o município transferiu a concessão de água e esgoto para a Sanemat (idem).

A história de outros municípios ainda foi pouco explorada nos Planos Municipais e estudos sobre saneamento. Verificou-se, por exemplo, que em Dourados (hoje uma das maiores cidades do Mato Grosso do Sul) só teve a implantação de um sistema de abastecimento de água na década de 1960 e de rede coletora de esgoto nos anos 1970 (idem).

Os dois exemplos das atuais capitais (Cuiabá e Campo grande) mostram caminhos e estágios diferentes até a criação da Sanemat, mas que possuíam em comum a titularidade anterior dos serviços de saneamento básico do município, como costume da época. Apesar de dificuldade em registros históricos, é possível trazer indícios de que os municípios maiores já haviam algum tipo de sistema de abastecimento de água desenvolvido, mas que cidades menores passaram a ser atendidas pelo serviço principalmente com a criação da Sanemat, o que indica essa origem da relação de dependência principalmente de municípios menores junto da Companhia.

O Mato Grosso antes da separação era um estado territorialmente grande e que pela geografia era dividido em três regiões principais (Norte, Centro e Sul), que enfrentavam dificuldades em diversas esferas: desde comunicação até transporte. Para além, as regiões norte e sul recebiam influências muito diferentes que foram caracterizando cada um dos territórios.

A Primeira República encontra, pois, um estado com uma população extremamente rarefeita, reorganizando-se econômica e espacialmente pós-Guerra do Paraguai e com os seus polos econômicos claramente regionalizados: ao sul, agropecuária e o vigor da Matte Laranjeira e, ao norte, a agropecuária, o extrativismo e o apogeu da agroindústria açucareira. Com algumas aglomerações urbanas mais importantes, cerca de 90 mil habitantes distribuíam-se num território de 1.231.549 km<sup>2</sup>, com precários meios de comunicação internos e com o resto do país. Na verdade, o norte do estado tinha maiores facilidades de comunicação com alguns países da América do Sul (e com a Europa, via bacia do Prata) do que com o Centro-Sul do país – outra condição relevante a ser considerada nas bases de diferenciação regional. (Neves, 1988, p. 73 e 74)

Além dessas, Correa (2014) aponta as diferenças econômicas das regiões: enquanto no Norte os migrantes eram lavradores sem-terra, atraídos pelo ouro descoberto em Cuiabá, no Sul a migração foi atraída pelas terras férteis e baratas. Assim, com a crise do ouro, o Sul ficou conhecido por ter uma “economia disponível, substitutiva da antiga e devastada economia mineradora do norte de Mato Grosso [e] Cuiabá permanece como centro político e administrativo estadual” (Correa, 2014, p. 2).

Durante a história do estado, diversos movimentos separatistas sulistas foram surgindo, em especial por disputas entre as elites regionais. Na década de 1930, por exemplo, as elites econômicas do Sul acusavam as elites políticas do Norte de viverem a partir do dinheiro sulista – trazendo a corrente afirmação em movimentos separatistas de que “o sul estaria ‘carregando’ o norte”. Entretanto, apesar de fortes movimentos, no regime do Novo Estado não houve a divisão, e após a redemocratização, a elite política sulista aumentou sua representatividade e, segundo registros, não mais exigia a separação (Antônio, 2022).

Em 1977 houve a separação do Estado, a partir da Lei Complementar nº 31 assinada pelo governo Geisel. Todavia, mesmo tendo tido os movimentos anteriores, neste período não houve manifestações populares que apoiassem a Lei em si. Assim, “alguns interpretam a separação como uma consequência lógica da configuração geográfica do Estado do Mato Grosso, outros a classificam como “uma decisão pessoal, um ato de arbítrio do presidente Geisel” (Valle, 1996. P.56.)” (idem, p. 7). Independente de se na época a separação ainda era apoiada ou não, o discurso que se mantém, inclusive vindo a tona nas entrevistas, era de que o Sul tinha o dinheiro, a elite econômica, mas o Norte possuía a elite política e a infraestrutura concentrada.

Ou seja, evidenciando já desigualdades nos atendimentos entre Norte e Sul apesar da maior riqueza concentrada em baixo. Durante campo no Mato Grosso do Sul, foram ouvidas declarações nesse sentido, como afirmações de que na época do Mato Grosso “Uno”, o Sul do território reclamava do isolamento político que sofria e que a infraestrutura não acompanhava toda a região. Assim, as infraestruturas urbanas e serviços de saneamento não chegavam no Sul. Apesar dessa desigualdade, ainda foi expressada a percepção de que a Sanemat era muito dependente financeiramente da riqueza do Sul.

A separação do estado teve consequências em diversas esferas, dentre elas na política do saneamento básico. Assim, a partir de 1977, a Sanemat foi dividida, formando a Companhia de saneamento do Estado do Mato Grosso do Sul (Sanesul), em 26 de janeiro de 1979, por meio do Decreto Estadual nº 071/79. Na divisão, o Mato Grosso ficou com 38 municípios e o Mato Grosso do Sul com 55 cidades, sendo dessas, 17<sup>11</sup> com serviços de saneamento, totalizando 52.200 ligações de água e esgoto (Pereira, 2019).

Sobre o acontecimento, uma hipótese inicial desse trabalho era de que a separação apresenta um momento crítico na trajetória, dado que é o momento em que as duas trajetórias diferentes se iniciam. Mas, apesar de ser crítica, a separação do estado não foi vista como problemática nas histórias contadas, já que reduziu a área de atuação que a Companhia precisava atuar. Apesar disso, é importante considerar alguns fatores que influenciam nesse diagnóstico. O primeiro ponto é a questão de afirmação político-cultural reforçada pelos movimentos separatistas.

Um outro ponto importante a ser considerado é o contexto no qual a separação do estado aconteceu. O território se separou no período do Planasa, então, apesar de talvez termos a hipótese de que esse acontecimento poderia ter afetado e desestabilizado as Companhias, esse impacto foi reduzido, pois os recursos advindos do Planasa e Banco Nacional fortaleceram as empresas estaduais. Nesse contexto, então, a Sanemat recebeu muitos recursos e passou a investir no saneamento do estado, o que para o período foi fundamental para que a Companhia conseguisse se desenvolver, apesar de não ter sido definidora da trajetória.

### **3.2 Saneamento básico no Mato Grosso até a reestruturação**

Após a divisão da Sanemat, e no contexto do Planasa, a empresa começou o plano de implantação, expansão e melhoria dos serviços de saneamento básico nos municípios, entretanto, houve a interrupção de recursos e financiamentos para o setor, a partir da extinção do BNH. Neste período, ainda, segundo Luiz Martius de Holanda Bezerra, ex-presidente da Companhia de saneamento do Estado de Mato Grosso, a

---

<sup>11</sup> As cidades eram: Anastácio, Aparecida do Taboado, Aquidauana, Bonito, Campo Grande, Cassilândia, Corumbá, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Jardim, Jateí, Ladário, Miranda, Paranaíba, Ponta Porã e Porto Murtinho (Pereira, 2019).

empresa priorizava o abastecimento de água, por representar custos menores para operação, com retornos mais rápidos (Barreto, 2022b).

O Planasa pode ser colocado como o acontecimento que seguiu a estrutura da Companhia estadual Sanemat pós separação e que possibilitou sua atuação e expansão junto aos municípios. Entretanto, anos depois houve um marco importante que foi a extinção do BNH e as conseqüentes dificuldades financeiras enfrentadas. Segundo os contatos, com a extinção, os recursos ficaram muito escassos, o que, conforme citado em capítulo anterior, fez com que os governos estaduais, municipais e Companhias reagissem com, por exemplo, criação de programas locais.

Sendo agravado então pelo contexto nacional, o cenário mato-grossense tem mais duas dimensões muito importantes que caracterizam a situação da Companhia e nos indicam fatores da trajetória da política. São eles: i) fatores internos à Companhia, de passivos que possuía; ii) relacionamento com municípios; e iii) fator político e influência do governo, sendo tanto o governo federal a partir das mudanças políticas de extinção do BNH, quanto o governo estadual que agiu em consequência à extinção.

Em relação à organização interna da empresa, é possível identificar algumas mudanças graduais (Mahoney; Thelen, 2010) na atuação e estrutura que podem explicar como o modelo da Sanemat foi se exaurindo. Os entrevistados e documentos pesquisados indicam a dificuldade econômica da companhia agravada pela extinção dos recursos do BNH. Segundo Caovilla, “com a extinção do plano e com capacidade limitada da Companhia Estadual financiar investimentos, elevado endividamento e ausência de estruturas de incentivo à eficiência, o modelo de gestão foi exaurido” (2007, p. 46).

Dessa situação, foram identificados três principais débitos que a Companhia foi lidando. Segundo entrevistados, a Sanemat tinha muitos passivos a partir do quadro de funcionários, que foram exaurindo a Companhia. Um deles era a própria configuração da empresa, no qual entrevistados apontaram que ela foi se construindo e organizando durante muito tempo como um “cabide de emprego”. Essa visão sobre a Companhia vem desde a época estudada, e é corroborada por reportagens dos jornais locais. Por exemplo, em suposto<sup>12</sup> pronunciamento do governador da época da municipalização, Dante de

---

<sup>12</sup> A reportagem se refere a uma busca de testemunhas que teriam presenciado tal pronunciamento do governador Dante de Oliveira para mais de quatro mil pessoas em Juara.

Oliveira (PSDB), ele teria afirmado que uma série de empresas (Codemat, Cohab, Casemat, Bemmat e Sanemat)<sup>13</sup> “só serviam de pinduricalhos para os compadres e apaniguados dos Campos<sup>14</sup>” (Diário de Cuiabá, 1997).

Outro passivo era a questão tributária e de endividamento: a empresa já não conseguia mais pagar os impostos federais, e ela foi se endividando. Como citado anteriormente, a situação financeira foi piorando após extinção do BNH, com a Companhia rumando para uma piora nesse aspecto. Essa situação e passivos que a Companhia possuía também pode ser evidenciado com reportagens de jornais locais da época. No jornal Diário de Cuiabá, de 18/11/1998, uma das manchetes sobre a Sanemat era referente a uma dívida que a Companhia possuía com INSS. Na notícia:

A Sanemat é a maior devedora do INSS no Centro Oeste1, totalizando R\$ 98 milhões até 31 de outubro. Nos últimos anos, dois diretores tiveram prisão preventiva decretada pelo Judiciário a pedido da Procuradoria do INSS: o deputado federal Pedro Henry Neto (PSDB), ex-presidente da empresa (1995-96); e o advogado Gilson de Oliveira, ex-diretor financeiro (1995-97). Só não foram presos porque ‘desapareceram’ na época da execução do mandado.

O atual presidente da Sanemat, Adair Leite, também estaria com pedido de prisão preventiva já solicitado à Justiça, aguardando apenas despacho do juiz. Ele não estava ontem na sede da empresa. A assessoria da Presidência informou que Leite estava em reunião, fora Sanemat.

A assessoria da companhia esclareceu que parte do débito de R\$ 98 milhões com o INSS foi incluído no refinanciamento das dívidas do Estado com a União, firmado em julho do ano passado. Outra parte ainda estaria em negociação. E uma terceira, avaliada em mais de R\$ 10 milhões, dependeria de entendimento com as prefeituras, no processo de municipalização. (Diário de Cuiabá, 1998b)

Ademais, agravada por essa baixa capacidade, outra questão é a relação conflituosa que a Companhia mantinha com os municípios. O saneamento básico é uma política pública com especificidade importante ao pensar a relação entre os entes

---

<sup>13</sup> As empresas são respectivamente: Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso; Companhia de Habitação Popular do Estado de Mato Grosso; Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso; Banco do Estado de Mato Grosso; Companhia de saneamento do Estado de Mato Grosso.

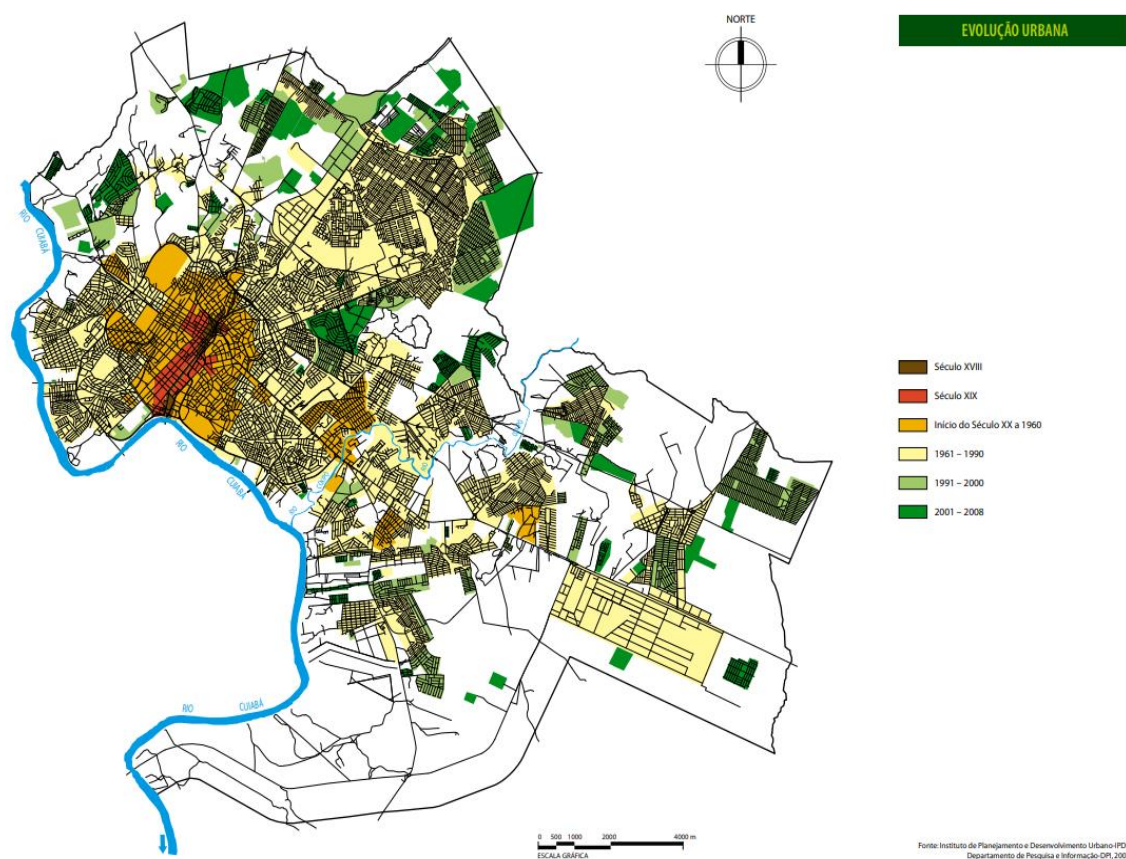
<sup>14</sup> Campos no qual o governador teria se referido são os irmãos Júlio e Jayme Campos, importantes políticos da região desde a década de 1980. ([RdNews](#))

federativos (Arretche, 2012). A titularidade dos serviços é do município, tendo alguns caminhos para a oferta de água e esgoto: concessão para Companhias estaduais gerirem os serviços; cidade possuir a titularidade e a gestão, por meio, por exemplo, de uma autarquia municipal; ou conceder os serviços à iniciativa privada. Nesse ponto, vale recuperar os diferentes modelos de descentralização (Arretche, 2012; 2002), onde apesar do governo federal regular a política de saneamento básico, a implementação é de responsabilidade dos municípios. Assim, o relacionamento que as empresas de saneamento possuem com as cidades é um fator importante nesse cálculo.

Nesse sentido, na época, havia uma grande pressão de demanda das prefeituras contra a Sanemat. Assim, o relacionamento da Companhia mato-grossense com as prefeituras não era das melhores, por duas questões principais: i) dificuldade em atender a demanda das cidades, mas também ii) conflitos por questões políticas. No lado da demanda, ainda, é necessário adicionar um novo fator. A empresa, que já estava com problemas financeiros, enfrentou outro ponto nesse embate: o alto crescimento urbano das cidades e sua consequente pressão por mais atendimento de infraestrutura.

Cuiabá, por exemplo, passou por um boom de crescimento. Então, as cidades começaram a crescer e se urbanizar, e, nesse movimento, os problemas urbanos – como o déficit de serviços – também começaram a aumentar. Como exemplo, a Figura abaixo mostra um mapa com a evolução da área urbano de Cuiabá. Verifica-se que ao longo dos anos, as maiores expansões aconteceram até os anos 1990, reduzindo muito nos anos 2000. Nesse cenário, os moradores passaram a pressionar as prefeituras, que pressionavam a Sanemat, e a empresa começou a realizar trabalhos paliativos – como colocar poços, bicas e reservatórios, já que a Companhia já não possuía mais recursos para atender toda a população.

Figura 1 - Evolução da área urbana de Cuiabá



Fonte: PMC | IPDU, 2009

Nesse ponto, ainda, vale trazer como evidência dessa situação o diagnóstico e solução do Plano Diretor de Cuiabá da época. Dado o boom populacional, o Plano em 1992 definiu algumas diretrizes para cidade e para as políticas. Em relação ao saneamento, a fim de aumentar o número de pessoas atendidas pelos serviços de água e esgoto na cidade cuiabana, o PD definiu como uma das estratégias “V – promover o adensamento populacional em áreas já atendidas por sistemas de saneamento básico;” (Cuiabá, 2007, art. 5º). Ou seja, promover uma concentração da população em locais que já possuíam infraestruturas do serviço, sem depender de uma maior oferta espacial dos serviços.

Outra evidência dessa dificuldade no saneamento básico que o estado enfrentava – também decorrente desse crescimento sem estrutura da região – é uma reportagem do Diário de Cuiabá de 31/07/1998, que cita as ligações clandestinas realizadas por moradores da periferia de Cuiabá e a falta de verba para expandir a rede:

Segundo a diretoria técnica do órgão, cerca de 40% da água é desviada de seu destino original. Apesar de saber que a medida pode gerar um problema social, afirmou que não há outra saída para resolver a desigualdade na captação. Com a construção das gambiarras, os assentamentos "roubam" a água destinada aos bairros que pagam pelo serviço.

O Itapuã "suga" do Residencial Paiaguás; o Jardim União "rouba" do Jardim Florianópolis; O Cidade Verde capta água ilegalmente do Osmar Cabral; um grilo ao lado do Jardim Itália interfere na rede do bairro de mesmo nome; O Morro do Querosene pega água do Despraiado. **Correa disse que não existe possibilidade de estender a rede para esses locais por falta de verba do governo.** (Diário de Cuiabá, 1998a) – grifo nosso

Mas, para além dessa situação, nas histórias sobre a trajetória da Sanemat fica claro que havia também uma questão política que influenciava na relação da Companhia com as cidades, mais especificamente, a questão do alinhamento político partidário: os municípios cujo prefeito não era do mesmo partido político ou alinhado ideologicamente ficavam “no final da fila” no atendimento aos serviços. Ou seja, a Companhia tinha uma boa relação com os municípios cujo prefeito era alinhado partidariamente.

Apesar dessa relação que influencia na força e enraizamento da Companhia no território, durante as conversas em campo, tanto no Mato Grosso quanto no Mato Grosso do Sul, o fator chave do que motivou a municipalização do saneamento básico foi a interferência do governo estadual alinhado ao governo federal de FHC (conforme citado em capítulo anterior), e à decisão *top-down* da política.

Dante de Oliveira, nascido em Cuiabá, foi deputado federal pelo Mato Grosso entre 1983 e 1985, Ministro da Reforma Agrária entre 1986 e 1987 e governador do MT de 1995 a 2002 (FGV). Ele foi eleito com cerca de 67% dos votos do estado, apoiado pela Frente Popular Democrática (PDT, PMDB, PSDB, PCdoB, PPS, PSB e PT), com alinhamento partidário com Brizola. Entretanto, quando o então governador tomou posse, encontrou o estado do Mato Grosso com a “administração praticamente falida, somando uma dívida equivalente a mais de três anos da receita líquida e com atraso de três meses no pagamento do funcionalismo.” (idem). Durante seu governo, Dante de Oliveira implementou diversas medidas para conter o rombo econômico – como suspensão de pagamento de funcionalismo público, renegociação da dívida, entre outros –, e, após briga partidária, filiou-se ao PSDB.



Nesse período houve a extinção e privatização de uma série de companhias<sup>15</sup>, por exemplo, a de energia elétrica (CEMAT), que foi privatizada com apoio da Eletrobrás e BNDES. A partir disso, iniciou-se o que foi chamado de “agenda privatista”. Assim, a decisão da municipalização do saneamento teria ocorrido em consonância com um programa de reforma que o governo do Mato Grosso estava fazendo. No caso do saneamento, devido a especificidade da titularidade ser dos municípios, a ideia era “devolver” a gestão dos serviços às cidades, e estas então fazerem as concessões e privatizações.

A decisão, ainda foi reforçada por estudo feito por Consultoria para desenvolver um Programa de Reforma do Estado do Mato Grosso (Caovilla, 2007, p. 46). Outro ponto importante de considerar nesse cenário todo é que no final dos anos 1990, a concessão da gestão do saneamento estava sendo rediscutida pois os contratos estavam vencendo, abrindo, então uma janela de oportunidade (Kingdon, 2003).

Assim,

o Governo do Estado por considerar a impossibilidade de renegociar as dívidas contraídas ao longo do período de gestão da Companhia, bem como a ingovernabilidade da estrutura administrativa e o interesse público diante a inadequação dos serviços públicos prestados pela SANEMAT fez parceria com o Governo Federal. Dessa união, formulou-se o projeto intitulado “Estabelecimento de Marco Regulatório e Arranjo Institucional para a Provisão dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Mato Grosso”, contratado pelo Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO/PMSS), em parceria com o PNUD (OMS) (Caovilla, 2007, p. 46).

Ou seja, é possível concluir que a municipalização foi acontecendo como resultado de dinâmicas internas de dificuldade de atender a demanda das cidades, fatores econômicos, junto de dinâmica externa que “decidiu” por tal resultado. Assim, mesmo considerando como uma decisão top-down realizada na época, a análise e principalmente a justificativa da narrativa do governador era que a Sanemat possuía um elevado passivo, dificultando a sua manutenção. Para além, ela não devolvia aos municípios uma prestação

---

<sup>15</sup> Alguns exemplos de empresas extintas: Decreto nº 2.123, de 20 de fevereiro de 1998: extinção da Casemat e Codemat; Lei nº 6.763, de 02 de abril de 1996 - D.O. 02.04.96.: extinção do COHAB/MT; Lei nº 7.477, de 17 de julho de 2001: extinção do Bemmat.

de serviços de saneamento adequada. Essa justificativa identificada com relatos de hoje ainda é corroborada com reportagem de 19 de outubro de 2000, do Diário de Cuiabá:

Em sua justificativa [de extinguir a Sanemat], o governador Dante de Oliveira (PSDB) diz que após 32 anos de sua criação [...] a Companhia já não mais atende à demanda do Estado, levando este a optar pela remunicipalização do sistema em busca de melhores condições de vida para a população mato-grossense. Essa decisão, segundo o governador, foi tomada após ter sido realizado um levantamento do sistema em cada município. (Diário de Cuiabá, 2000)

Esse diagnóstico de uma empresa pública não é raro de se verificar em discursos políticos até hoje<sup>16</sup>. Mas, um ponto que chamou a atenção durante reconstituição dessa história foi o papel ativo e reações dos atores, do corpo técnico, burocratas da companhia. E, quando o estudo se debruçou a tentar entender reações ou discordâncias entre os atores, as respostas eram de que não havia espaço para organização ou mobilização na Companhia, e que até aconteceu alguma movimentação, mas sem grandes impactos. Segundo relatos, a Companhia possuía sindicato, houve alguns embates, mas a sensação que predominou foi a de que “não tinha o que fazer”, principalmente porque a decisão era baseada em uma análise técnica da Consultoria contratada, que aprovou esse modelo de municipalização. Essa falta de ativismo por parte dos funcionários teria algumas razões, segundo entrevistados. A primeira é que, como comentado citado anteriormente, a Companhia acabou virando “cabide de emprego”: as pessoas entravam na Sanemat sem concurso, muitas vezes por indicação por proximidade com governos. Essa característica é ainda diversas vezes mobilizada ao falarem da Sanemat<sup>17</sup>. E o segundo fator era de que o governo estadual possuía grande influência no alto escalão da Companhia, fazendo indicações próximas à Presidência.

---

<sup>16</sup> Justificativas que são vistas até hoje para defender a entrada da iniciativa privada no setor de saneamento, definindo as Companhias estaduais como ineficientes e sem condições econômicas de conseguir atingir as metas de universalização. Por exemplo, ver justificativas do Novo Marco Legal do saneamento básico, aprovado em 2020.

<sup>17</sup> Por exemplo, a partir de denúncia feita pelo jornalista Eduardo Gomes, em 2022 o deputado estadual Delegado Claudinei (PSL) requereu explicações sobre acumulação de cargo com a presença de secretários de Estado no Conselho da Sanemat. No pedido, o deputado recupera essa narrativa de cabide de emprego na Companhia: “Precisamos entender essa acumulação de cargos e se está de acordo com os princípios éticos da administração pública. Vamos aguardar esclarecimentos por parte da CGEMT que zela e contribui com as melhorias dos serviços públicos prestados pelo governo de Mato Grosso. É necessário que haja transparência com a sociedade mato-grossense. Será que esses secretários estão atuando mesmo ou estão tendo uma função de conselheiros, porque estão recebendo esses valores? Será que a Sanemat ainda é um cabide de emprego? Até quando vamos manter essa velha política em Mato Grosso?”

Apesar de na pesquisa de campo as pessoas comentarem essa falta de mobilização, em documentos de mídia foram identificadas diversas reportagens sobre greves, paralisações e reivindicações de funcionários da Sanemat. Entretanto, estas pareceram envolver poucos funcionários percentualmente (cerca de 100 funcionários em greve frente a 1,6 mil funcionários), e serem focadas na briga por receber seus passivos trabalhistas e seus direitos frente à municipalização, e não contra o processo em si.

Depois de 23 dias parados, no final da manhã de ontem os servidores da Sanemat decidiram voltar ao trabalho. Eles aceitaram os termos do acordo firmado entre a empresa e o Sindicato dos Urbanitários (STIU), que deve ser homologado esta semana pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT).

Os servidores foram atendidos em praticamente todas as reivindicações. **A preocupação maior**, conforme o presidente do STIU, Ednilson Navarros, **era garantir o pagamento de passivos trabalhistas e de direitos dos trabalhadores que serão demitidos no processo de municipalização** dos serviços de água e esgoto.

Dos atuais 1,5 mil servidores lotados em unidades da Sanemat de Cuiabá e interior, só 600 devem ser aproveitados pelas prefeituras na municipalização. Em 25 municípios, entre Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis, os serviços já estão sendo municipalizados.

De acordo com Navarros, **a greve aconteceu porque o governo do Estado se recusava a assinar um termo de compromisso assegurando o pagamento das rescisões, reserva de recursos para as ações trabalhistas de cobrança de juros por atraso dos salários e a atualização dos depósitos do FGTS.** (Diário de Cuiabá, 1998c) – grifo nosso

O processo de municipalização, então, aconteceu a partir do Decreto 1.802/1997, que “dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a condução do Processo de Municipalização dos Serviços Públicos de saneamento básico” (Sefaz, 1997), e foi conduzido pela Secretaria de Modernização e Sanemat (Caovilla, 2007). A partir, então, da publicação do Decreto, os municípios que tinham interesse em reassumir a gestão dos serviços já poderia se manifestar.

---

<https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/385/deputado/claudinei-requer-explicacoes-sobre-os-conselhos-da-extinta-sanemat-constar-secretarios-do-governo-de-mt>

Para garantir que o processo de fato acontecesse – já que muitos das cidades não possuíam interesse em receber de volta a gestão dos serviços –, em 2000 foi promulgada a Lei nº 7.359 que “autoriza o Estado de Mato Grosso a conceder incentivos à municipalização dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e dá outras providências” (Sefaz, 2000). E, em complementação a essa lei, no ano seguinte foi publicado o Decreto nº 2.461/2001, que “dispõe sobre a regulamentação da concessão de incentivos à municipalização dos sistemas de abastecimento de água, e esgotamento sanitário” (Sefaz, 2001).

A partir dessas regulamentações, foram realizados 3 tipos de Convênios, o que já evidencia as diferentes situações em que os municípios se encontravam: cidades que já tinham tido a concessão vencida; situações em que contrato ainda está em vigor ou que nunca existiu; e convênio com cidades específicas que já demonstrem interesse em privatizar os sistemas

I – Convênio de Gestão Compartilhada, na hipótese de o instrumento de Contrato de Concessão já não estar mais em vigor;

II – Convênio de Cooperação Técnica, nas hipóteses de nunca ter existido instrumento de Contrato de Concessão ou de este ainda estar em vigor;

III – Convênio de Cooperação Mútua, independentemente da existência ou vigência do instrumento de Contrato de Concessão com municípios que demonstrem intenção de privatizar seus sistemas. (Sefaz, 1997).

As leis previam alguns incentivos para os municípios que possuíam gestão sob responsabilidade da Sanemat, referentes a descontos sobre os pagamentos que os municípios devem fazer para o Estado. Assim, os débitos dos municípios deveriam ser feitos em até 360 parcelas, e os descontos para os municípios eram divididos entre 5 planos, no qual as cidades se adequavam “baseado na população urbana do município, no número de ligações domiciliares e no faturamento mensal obtido em função do serviço de abastecimento de água e esgoto sanitário.” (Sefaz, 2001)

**Quadro 1 - Planos e requisitos para descontos no processo de municipalização do saneamento - MT**

<b>PLANO I</b>	
<b>Quesitos</b>	<b>Desconto</b>
Município com população urbana limitada a 5.000 habitantes	100%
Município com um limite de 1.500 ligações domiciliares	
Município com faturamento mensal inferior a R\$ 20.000,00	
<b>PLANO II</b>	
<b>Quesitos</b>	<b>Desconto</b>
Município com população urbana superior a 5.000 e igual ou inferior a 10.000 habitantes	80%
Município com um número de ligações domiciliares superior a 1.500 e igual ou inferior a 3.000	
Município com faturamento mensal superior a R\$ 20.000,00 e igual ou inferior a R\$ 40.000,00	
<b>PLANO III</b>	
<b>Quesitos</b>	<b>Desconto</b>
Município com população urbana superior a 10.000 e igual ou inferior a 20.000 habitantes	60%
Município com um número de ligações domiciliares superior a 3.000 e igual ou inferior a 6.000	
Município com faturamento mensal superior a R\$ 40.000,00 e igual ou inferior a R\$ 80.000,00	
<b>PLANO IV</b>	
<b>Quesitos</b>	<b>Desconto</b>
Município com população urbana superior a 20.000 e igual ou inferior a 100.000 habitantes	40%
Município com um número de ligações domiciliares superior a 6.000 e igual ou inferior a 30.000	
Município com faturamento mensal superior a R\$ 80.000,00 e igual ou inferior a R\$ 400.000,00	
<b>PLANO V</b>	
<b>Quesitos</b>	<b>Desconto</b>
Município com população urbana superior a 100.000 habitantes	30%
Município com um número de ligações domiciliares superior a 30.000	
Município com faturamento mensal superior a R\$ 400.000,00	

Fonte: Sefaz, 2001

Entretanto, como apontado anteriormente, nem todas as cidades queriam reassumir a gestão dos serviços, o que causou alguns conflitos nesse processo da municipalização. Um caso emblemático, por exemplo foi o de Alto Garças, cuja Sanemat manteve operação do saneamento até dezembro de 2013, sendo único município nessa situação. No caso, em 1977 a cidade concedeu os serviços à Sanemat por 30 anos, tendo

a concessão renovada em 2007 por mais 30 anos. Porém, relatos afirmam que no final de 2012 a Sanemat abandonou essa gestão, causando o abastecimento de água inadequado aos moradores. Assim, a partir de 2013 a gestão municipal reassume os serviços. (Lima et. al., 2017).

Atualmente, como consequência do processo da municipalização, a Sanemat ainda hoje (mesmo extinta em 2000 pela Lei nº 7.358) mantém funcionários, voltados para dar baixa no patrimônio, transferência dos imóveis para municípios e para encontro de contas das dívidas que as cidades possuem com a empresa e governo (dívidas referentes à municipalização pela indenização da reversão de ativos e patrimônio, e dívidas anteriores que haviam sido contraídas pelos municípios).

É interessante ressaltar na história reconstruída que durante pesquisa de campo no Mato Grosso do Sul, as pessoas entrevistadas também compartilharam visões parecidas das influências dos fatores internos na decisão do governo, e como isso causou a municipalização. Segundo conversas dentro da Sanesul, a Sanemat não conseguia mais evoluir na sua atuação com o saneamento básico no território. Na época, a Companhia era muito inchada e dependente do estado, inclusive, na comparação entre Sanesul e Sanemat, o salário dos funcionários da Sanemat eram muito maiores

### **3.3 Saneamento básico no Mato Grosso do Sul até a reestruturação**

A Sanesul foi criada em 1979 e, com os recursos capturados pelo Planasa, tinha o objetivo de expandir sua atuação no território recém-criado, atuando nas cidades que possuíam SAAEs. Quando a empresa foi fundada, a partir do Decreto Estadual nº 071/1979, ela atendia 17 localidades, totalizando 52.200 ligações de água e esgoto (Sanesul). No final de 1979, a empresa aumentou sua estrutura para 66.360 ligações, e passou em operar em mais duas cidades: Caarapó e Rio Negro; já no final de 1982 já tinha aumentado a expansão de 17 sistemas iniciais para 59 em diversas cidades (Sanesul; Pereira, 2019); e, atualmente já atende 128 localidades.

Em relação a criação da Sanesul, apesar de representar uma continuidade esperada da política – no sentido de que, com a separação do estado também é esperado que as Companhias estaduais se separem e se enraízem em cada território – ela teve seus conflitos para se consolidar. O ex-Diretor-Presidente da Sanesul Luiz Otávio Mota Pereira, por exemplo, ao contar do início da Companhia relata as dificuldades:

Naturalmente partindo de uma fase onde haviam disputas políticas entre os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, houve dificuldades para estabelecer regras de transição, como por exemplo, patrimônio, máquinas e equipamentos e mesmo questões de remanejamento de pessoal. O berço das instalações da SANESUL foi um pequeno escritório regional da SANEMAT, onde improvisou-se salas, arquivos e etc. (Acom/ Sanesul, 2019)

A trajetória da política no Mato Grosso do Sul tem alguns pontos importantes para enfatizar, em especial pela comparação com o Mato Grosso. Ambas as Companhias receberam recursos do BNH por meio do Planasa, responsável pelo avanço das empresas nos territórios. Em entrevista de comemoração aos 40 anos da Sanesul, em 2019, o primeiro Diretor-Presidente da Companhia, comenta esse avanço advindo dos recursos nacionais:

Trabalhar na área de saneamento há 40 anos, nos parece que tinham programas bem mais claros, uma vez que estava em vigor o Plano Nacional de saneamento - PLANASA, vinculado ao Banco Nacional de Habitação – BNH, houve na época um grande avanço nas questões de abastecimento de água e ainda um razoável avanço no esgotamento sanitário, com fluxo de recursos financeiros significativos e contínuos. (Acom/ Sanesul, 2019)

Quando acabaram os recursos do Planasa, a empresa teve que alterar a sua gestão e forma de captação de dinheiro para sobreviver, mas, o que representou o início do declínio da Sanemat, conseguiu ser controlado pelo Mato Grosso do Sul. Por exemplo, segundo livro de memórias de João Pereira (2019) e Rückert (2022), a Sanesul optou pelo uso de poços profundos para ampliação de oferta de água em Campo Grande, resultando em economia significativa de recursos.

Apesar da dificuldade, e diferente do Mato Grosso, ao entrevistar pessoas chaves da Sanesul, verificou-se que a questão financeira não emergiu como um problema fatal para a empresa. Ao contrário, o que era sempre reforçado dentro da Sanesul durante a pesquisa era uma comemoração do fato da empresa ser independente economicamente.

Essa característica financeira já é uma diferença importante entre a narrativa da trajetória das duas regiões analisadas e que marca um momento crítico em que as duas políticas tomam caminhos diferentes após a extinção do BNH, e que vai gerar efeitos diferentes para cada Companhia: a Sanesul, então, por ser financeiramente saudável, também era independente das políticas dos governos estaduais. Inclusive, quando

aprofundado nessa dimensão, as pessoas da Companhia indicavam apenas influências de políticas em nível federal – como atualmente o Novo Marco Legal.

É interessante notar que esse discurso é amplamente disseminado na Companhia, passando por gerações de funcionários. Entretanto, segundo entrevistas do presidente da Companhia entre 2007 e 2010, essa autonomia financeira só foi de fato conquistada em sua gestão. Em entrevista divulgada pelo jornal regional A Crítica, o presidente da Sanesul da época, José Carlos Barbosa, e que comandou a empresa de 08/01/2007 até 31/03/2010 (Sanesul, 2011), comenta que “há anos a empresa só registrava prejuízos, gastos exagerados na área jurídica, com pagamentos vultosos de processos, fazendo com que a empresa deixasse de cumprir sua função por causa de problemas administrativos” (Jornal A Crítica, 2010). Ou seja, José Barbosa evidencia que a Sanesul também passava por problemas administrativos (talvez não com tantos passivos como Sanemat, mas eles não eram inexistentes). Apesar disso, tanto na pesquisa de campo quanto nesta entrevista há consenso quanto a autonomia financeira da empresa atual.

Durante os anos que seguiram a criação da empresa, a questão financeira voltou a pressionar a companhia. Em relação a esse ponto, mas já entrando no relacionamento histórico com as cidades, a Companhia estadual teve abalos. Campo Grande em 1998 criou a Companhia de saneamento Águas de Campo Grande e, em 2000, passou a prestação dos serviços para a iniciativa privada, para a Águas Guariroba S/A (empresa da Aegea saneamento).

Ou seja, no período da reestruturação do setor, a capital sul-mato-grossense também havia solicitado a titularidade dos serviços de saneamento. Dourados, por sua vez, teve a instalação das primeiras galerias pluviais entre 1977 e 1982; entre 1988 e 1992 teve aumento da extensão da rede de esgoto e substituição por sistema separador (Iori, et. al., 2009).

Em relação a saída de Campo Grande, e os impactos financeiros desse ocorrido, cabe pontuar que a Sanesul era participante do Consórcio que inicialmente ganhou a concessão de Campo Grande. Mas para além, durante pesquisa de campo, ficou claro que a Sanesul teve que se reinventar, contando – segundo eles – com a participação de funcionários para conseguir conter as instabilidades. Ademais, havia uma conta importante: apesar de Campo Grande representar na época a maior arrecadação, também representava o maior gasto, fazendo com que uma gestão administrativa dessa conta de



manter a empresa. Sobre este ponto, ainda, o presidente José Barbosa também respondeu ao Jornal que:

A Crítica: Após perder a concessão para o abastecimento de Campo Grande, havia a impressão de que a Sanesul não era uma empresa viável. O que o senhor tem a dizer sobre isso? [...]

‘Na época em que a Sanesul perdeu a concessão de Campo Grande eu ainda não estava na empresa, mas os funcionários mais antigos me passam essa posição, de que a Sanesul não iria sobreviver. Foi ao contrário, a empresa se mostrou muito forte. (Jornal A Crítica, 2010)

O maior temor da época era que, com a saída de Campo Grande, houvesse uma debandada de outros municípios. Destes, Dourados era um dos mais críticos, pois a ideia geral era de que perder Dourados desestabilizaria a Sanesul. Ou seja, apesar da defesa da gestão feita durante o período, apontada como eficiente, somente ela poderia não bastar para manter a empresa em pé. Era necessário manter uma cidade grande como Dourados dentro das contas da companhia.

Como evidenciado nas conversas, o relacionamento com os municípios é um ponto crucial da trajetória da Sanesul e de como a empresa foi se organizando. Um ponto destacado é a presença da empresa no estado como um todo, pois a Sanesul iniciou suas operações com cerca de 35% de abastecimento de água (conforme dados citados no tópico anterior), passando para índice de 78% em 2000 (IBGE). Além desse número de abastecimento, conseguiu se enraizar em diversos municípios e, durante esse período, só havia perdido a concessão em três cidades: Campo Grande (que correspondia naquela época cerca de 42% da receita), Cassilândia e Glória de Dourados.

Essa presença no estado, como aponta as conversas, não é simples, presumia uma organização e mobilização ativa, em especial durante as renovações contratuais, sendo os maiores embates com as prefeituras e câmaras legislativas. Um dos pontos-chaves da empresa comentou que participou da renovação de quase 50 municípios, e que, independentemente da cidade, toda renovação era uma briga. Desse período, Dourados havia sido o mais difícil e acirrado, com disputas com o prefeito da cidade da época.

As brigas com municípios nem sempre se davam por questões administrativas, de ineficiências com saneamento. Elas muitas vezes aconteciam por questões políticas, por exemplo quando o prefeito não tinha o mesmo alinhamento

ideológico-partidário com o governador, ou ainda quando a prefeitura e câmara exigiam que a Companhia de saneamento atuasse em outras políticas públicas. Esse conflito evidencia a disputa de ideia de atores e como os interesses de cada um alteram as políticas; ou ainda, evidencia o ativismo burocrático e contradiz às perspectivas as quais vê a atuação dos burocratas de forma impessoal e normativa.

Apesar de não ser sobre o mesmo período, entrevista do jornal A Crítica com José Barbosa também evidencia e corrobora com esse pensamento:

A Crítica – Como está a questão da renovação das concessões? Estão todas renovadas?

José Carlos Barbosa – ‘Já renovamos, nesta gestão, a concessão em 20 cidades. O que temos mostrado aos prefeitos é que a Sanesul é uma boa parceira’ [...]

A Crítica – E a questão de Maracaju foi resolvida?

José Carlos Barbosa – ‘Maracaju é uma das cidades onde estamos tendo problemas. A primeira foi Paranaíba, que foi para o judiciário, onde fizemos um acordo e renovamos a concessão e felizmente foi resolvido. A única cidade hoje em litígio é Maracaju [...]’

[...]

A Crítica – Mas qual é o motivo do impasse em Maracaju?

José Carlos Barbosa – ‘Na verdade, o prefeito se deu por satisfeito com os investimentos da Sanesul. **A impressão que eu tenho é que, fora o saneamento, o prefeito gostaria de receber outros investimentos do governo do Estado. Mas isso não é de responsabilidade da Sanesul, que responde somente pela sua área de atuação. Então, o problema de Maracaju é muito mais político do que administrativo**’. (Jornal A Crítica, 2010). – grifo nosso

Por fim, foi possível observar a importância do corpo técnico mobilizado, sendo ainda comentado que essa característica era importante para manter as cidades sob gestão da Sanesul. Mesmo um município não sendo tão interessante financeiramente, (sendo, então, o mais fácil não renovar seu contrato), a equipe se mobiliza para a renovação, pois assim não abririam espaço para movimentos de municipalização ou privatização.

Ainda de evidência deste ponto, verifica-se que de novo parece algo muito reforçado dentro da empresa. Em entrevista feita pela Sanesul em 2019 com o primeiro Diretor-Presidente Luiz Pereira, essa chamada à mobilização é reforçada.

7 – Qual a mensagem que o senhor deixaria para os funcionários da SANESUL nesses 40 anos?

R- A mensagem para os funcionários da SANESUL, nesta data importante de 40 anos de existência, é que lutem para que o saneamento seja uma questão de estado, com continuidade dos projetos em andamento e busquem excelência no atendimento as populações, principalmente as mais carentes. Recomendo também uma mobilização para preservação da legislação vigente, principalmente no que se refere a Lei nº 11.445/2007, atuando com vistas no avanço tecnológico e na gestão moderna. (Acom/ Sanesul, 2019)

Ou seja, a entrevista da época foi encerrada com o pedido do ex-Presidente (que comandou a companhia entre 02/02/1979 a 03/07/1979 (Sanesul, 2011) para os funcionários “lutarem” para manter o saneamento como uma política estadual, operado pela Sanesul no estado.

### **3.4 Comparação das trajetórias: Continuidade da Sanesul e Mudança da Sanemat**

As pessoas chaves entrevistadas durante o campo ocupam vários espaços sociais: alguns são acadêmicos, outros políticos, burocratas de carreira, jornalistas etc, e essas posições são importantes para análises das entrevistas, pois, como explorado anteriormente, as narrativas contadas expressam ideias e posições políticas dos atores (Capella, 2020; Kingdon, 2003). Assim, eles possuem histórias narrativas a respeito dos fatos que merece ser contrapostas, como por exemplo o maior destaque para eficiência (no caso da Sanesul) ou ineficiência na gestão (na Sanemat), o relacionamento com governadores ou o próprio peso da mobilização.

Na construção histórica, alguns momentos críticos (Pierson, 2015) e mudanças graduais (Mahoney; Thelen, 2010) evidenciam os diferentes caminhos adotados. Na separação do estado em dois, e na conseqüente separação da Companhia em Sanesul e Sanemat, foram verificados dois caminhos: o primeiro uma continuidade da política de saneamento como uma política gerida por Companhia estadual representado pela Sanesul; o segundo caminho representou uma quebra, uma mudança política,

alterando completamente como a política pública vinha se desenvolvendo nos últimos anos no estado, e que é representado pela Sanemat. Nessas duas diferentes trajetórias, os principais fatores que pareceram impactar no caminho de uma ou de outra foram ação do governo e impacto da política partidária, existência de uma janela de oportunidades; os relacionamentos com municípios; e, como reforço para uma continuidade, o ativismo burocrático.

Para facilitar a comparação das trajetórias, o Quadro abaixo sintetiza os principais pontos analisados em cada reconstrução.

**Quadro 2 - Síntese das trajetórias**

<b>Dimensão Analítica</b>	<b>Mato Grosso</b>	<b>Mato Grosso do Sul</b>
Organização/ estrutura interna	Estrutura político-financeira instável e a Sanemat com passivos trabalhistas, tributários e dívidas. Com a extinção do BNH, os recursos ficaram escassos e a dificuldade econômica se agravou, e a Companhia ficou com limitada capacidade em investir no saneamento, alto endividamento e baixa eficiência.	Narrativa de estrutura político-financeira estável. Mas, segundo registros públicos, a empresa passou por instabilidades financeiras no período, mas que conseguiram ser sanadas.
Relação com Municípios	Relação conflituosa com os municípios, principalmente porque a Sanemat não conseguia atender as demandas das cidades, com essa situação piorando ao longo dos anos. Apesar desse relacionamento, os municípios não demandavam a municipalização, assim o município foi mobilizado como uma questão narrativa e não como o motor da mudança	Relação conflituosa com prefeituras e vereadores nos momentos de renovações contratuais. Problemas são mais políticos do que administrativos, mas a Companhia conseguiu se enraizar na região, e perder a concessão de apenas 3 cidades ao longo da sua história.
Política Partidária	Questão político-partidária em duas ordens. I) Relacionamento com municípios: a Companhia atendia e mantinha bom relacionamento com prefeituras alinhadas partidariamente com o governo, deixando de atender, ou despriorizando as prefeituras de oposição.	Pela estrutura financeira saudável que foi conquistando ao longo dos anos, a Companhia não demonstrou dificuldade ou problema em alinhamento partidário com o governo estadual. Questão política mais evidente nos embates e

<b>Dimensão Analítica</b>	<b>Mato Grosso</b>	<b>Mato Grosso do Sul</b>
	II) Relacionamento com estado: a Sanemat possuía grande dependência com o governo do estado político e financeiramente, determinante para a municipalização.	relacionamentos com as prefeituras e câmaras de vereadores.
Ativismo Burocrático	Ausência de corpo mobilizado e falta de espaço para mobilizações e reações contra a municipalização. Greves e pressão dos funcionários para resolver passivos trabalhistas e para garantir os benefícios dos empregados já que ocorreria a municipalização.	Corpo técnico mobilizado e ativo politicamente, em especial em momentos decisivos como renovação contratual com os municípios.

Elaboração própria

A análise da continuidade da política representada pela Sanesul é mais fácil de descrever, pois segue uma lógica de *Path Dependence*, reforçada pela capacidade estatal da Companhia e da mobilização dos funcionários.

Não é novidade dentro do campo de estudos da política pública que a política de saneamento básico é encarada como uma política com forte dependência de trajetória. Como citado anteriormente, Sousa e Costa (2016), por exemplo, exploram como a política de saneamento e a dominância das Companhias Estaduais criam obstáculos para que haja uma mudança na trajetória dessa política. Concordando com os autores, a história da Sanesul pode ser encaixada dentro desse espectro que reforça a dependência de trajetória do saneamento. Dada a sua criação e a força que a Companhia adquiriu principalmente no contexto do Planasa – conforme inclusive podemos comprovar com os dados explorados no capítulo anterior –, a empresa manteve sua predominância ao longo dos anos. Até como citado durante conversas em campo, a Companhia foi capaz de se enraizar na maioria do território estadual, principalmente durante esse período, e, ao longo da sua história, só parou de atender três localidades.

Ainda, outros aspectos também foram identificados ao longo da trajetória da Sanesul como fatores que reforçaram essa continuidade: em primeiro lugar se destaca o desenho federativo da política. Em segundo, a Capacidade Estatal da Sanesul, e, em

terceiro, mas somado ao anterior, a mobilização da equipe técnica como apoio a essa continuidade.

Em relação ao desenho federativo, como trazido anteriormente, a política de saneamento básico tem algumas especificidades. Arretche (2012) explora que dentro do federalismo há diferentes divisões da descentralização. No caso do saneamento básico, os municípios são os titulares dos serviços, mas a política possui predominantemente um modelo centralizado na formulação da política e estadualizado na gestão. Assim, causa uma assimetria na relação de poder para, por exemplo, as cidades conseguirem ir contra a hegemonia das Companhias. Essa assimetria ainda é reforçada ao longo da história da Sanesul quando os funcionários contam sobre a dificuldade dos municípios que não renovaram a concessão com a empresa de conseguirem manter o atendimento ao serviço.

Para além desse reforço da trajetória a partir do desenho federativo, um importante ponto que reforça também continuidade é a Capacidade Estatal da Sanesul, já que consegue manter força predominante sobre a política pública. Em capítulo anterior foi definido o conceito de capacidade no qual essa pesquisa se debruça, com a adição de uma dimensão político-relacional referente às interações entre a burocracia e o sistema-político (Pires e Gomide, 2016 *apud* Gomide; Pereira; Machado, 2018):

**capacidade de mobilizar recursos financeiros** da sociedade para alcançar o que os policymakers avaliam como sendo de interesse nacional (capacidade extrativa); capacidade de guiar o desenvolvimento socioeconômico nacional (**capacidade de steering/direção**); capacidade de dominação pelo uso de símbolos e pela criação de consensos (**capacidade de legitimação**) e capacidade de dominação pelo uso ou pela ameaça da força (**capacidade coercitiva**) (Souza; Fontanelli, 2020, p. 45) – grifo nosso

Pensando nesses pontos, é possível verificar dentro da trajetória da Sanesul narrativas que reforçam a capacidade da empresa em implementar a política de saneamento. Em relativo à capacidade de mobilizar recursos financeiros, por exemplo, a Sanesul não expressa dificuldades econômicas, mas sim a capacidade de ter uma Companhia financeiramente saudável (ver tópico Organização/ estrutura interna no Quadro 3). Esse ponto é ainda reforçado pela análise de dados de desempenho financeiro das Companhias, pois a evasão das receitas da Sanesul entre 1995 e 2000 eram relativamente baixas, chegando a 1% em 1998. Ou seja, a empresa conseguia manter a receita operacional a partir da sua arrecadação. Apesar da empresa representar uma

continuidade da política, parece que um ponto chave também para isso foi mudança endógena incremental Braybrooke; Lindblom (1972) que permitiu com que o caminho fosse traçado: a Companhia alterou suas formas de captação e economia de recursos.

Já numa dimensão político-relacional, devido a essa característica financeira, a empresa possuía também certa autonomia frente ao governo, com simetria na relação entre o “formulador” e a gestão burocrática. Esse ponto é extremamente importante, pois, como mostra literaturas destacadas acima, e como é evidenciado pelas narrativas, as políticas públicas não podem ser analisadas numa perspectiva *top-down* (Hill; Hupe, 2009), e sim entendendo que a autonomia e possibilidades regulatórias das políticas dependem da relação e dinâmicas locais e entre governos (Silva, 2001), e da relação entre formuladores e implementadores (Hill; Hupe, 2009).

A questão política, então, se mostrou muito mais evidente nos embates e relacionamentos com as próprias cidades, mas é frequentemente reforçado nas entrevistas como, apesar dos embates com prefeituras e câmaras de vereadores, o corpo da Sanesul “brigou” durante todos os períodos de renovações contratuais, conseguindo manter a gestão dos serviços. Em relação a essas “brigas”, se relaciona aqui o forte ativismo do corpo técnico em dar continuidade à política estadualizada, reforçando seu papel ativo em dar continuidade a uma política (Abers, 2015). Ou seja, com essa mobilização do corpo técnico sendo um dos responsáveis também por sustentando a política.

Como dito antes, não é novidade dentro dos estudos de políticas de saneamento o enquadramento de uma trajetória como continuidade. Entretanto, o caso que se mostra mais como uma exceção é o do Mato Grosso, cuja história da Sanemat marca uma mudança na política e uma quebra na trajetória: de centralizada para municipalizada. Comparando ambas as trajetórias, há algumas diferenças importantes, sendo um primeiro ponto que se evidencia a diferença nas Capacidades Estatais das Companhias, apontado como um dos fatores responsáveis por garantir continuidade no caso da Sanesul.

A Sanemat possuía passivos em três ordens: tributário, endividamento e de trabalhadores, resultando numa análise e defesa de que esses passivos impossibilitariam a empresa de conseguir prestar os serviços aos municípios. Nesse sentido, fica claro que a empresa tinha dificuldade em todas as dimensões que caracterizam Capacidade. Após extinção do BNH, a Sanemat não conseguia mobilizar recursos financeiros, não

conseguindo, então, ofertar os serviços de saneamento básico conforme demanda e, conseqüentemente, não conseguiu expandir o acesso a abastecimento de água e esgotamento sanitário à população.

Na análise dos dados, verificou-se que o Mato Grosso do Sul conseguiu expandir os serviços percentualmente mais que o Mato Grosso no período até a reestruturação do saneamento (municipalização no MT). Para além, ainda relacionando com os dados apresentados no capítulo anterior, a Sanemat possuía comparativamente alta evasão de receitas, e possuía gasto maior com funcionários, o que contribuiu para piorar esses passivos identificados durante campo.

Ademais, outro fator interno relacionado a organização é a ausência de mobilização do corpo técnico em sustentar a Companhia Estadual. Durante conversas em campo, era comum frases como “não tinha nada que pudesse ser feito” relativo à decisão do governo em extinguir a Sanemat. Por fim, ainda pensando nessas dimensões de Capacidade, sobre o relacionamento com o sistema político, também se verificou uma relação conflituosa com os municípios, mas, como principal diferença, no caso da Sanemat teve muito forte a grande dependência da Companhia com o governo estadual, e conseqüentemente a sua influência dentro da empresa, tirando a autonomia que a burocracia poderia ter.

Ou seja, os passivos que a Sanemat possuía foram exaurindo o modelo e foram alguns dos fatores que marcaram a descontinuidade da política estadualizada no Mato Grosso. Esses fatores internos à empresa não podem ser desprezados na análise, mas tampouco colocados como uma ruptura ou grande transformação externa, sendo melhor explicado como sequências de evoluções que foram marcando e permitindo mudanças incrementais, e deixando a política mais vulnerável a estratégias de mudanças (Braybrooke; Lindblom, 1972; Mahoney e Thelen 2010).

E, para além dessas mudanças endógenas, outro aspecto importante que contribuiu para a mudança foi a relação com contexto nacional. Recuperando a análise teórica sobre mudança na agenda, exposto anteriormente, Kingdon propõe que uma mudança ocorre quando há uma priorização da política nos governos. Ainda, para o autor, a mudança acontece quando há uma janela de oportunidade a partir do alinhamento de três fluxos (político, problemas e soluções).



Em suma, o fluxo de problemas caracteriza-se por ser o de construção de uma situação como um problema público. Após transformada em problema, a situação analisada passa a ser passível de uma política pública para resolver este “problema” identificado. Já o fluxo das soluções (ou políticas públicas) seria o da construção das soluções para esse problema “identificado” anteriormente. Por fim, o fluxo político é o ambiente no qual há oportunidade da mudança de agenda (Gomes; Moura; Alves, 2019; Roland; Heller; Rezende, 2020; Capella, 2020).

Durante reconstrução das trajetórias foi possível perceber que no período da reestruturação, no qual aconteceu a municipalização, houve este alinhamento, que possibilitou a alteração da trajetória da política de saneamento básico no Mato Grosso. Como citado acima, o Planasa foi responsável por uma grande expansão dos serviços de saneamento básico, em especial de água. Além disso, foi a partir do mesmo que se consolidaram as 27 Companhias estaduais de saneamento, que atuavam na grande maioria dos municípios brasileiros.

Entretanto, segundo Arretche (1999), a partir dos anos 1980, as condições financeiras e institucionais que o mantinham começaram a entrar em crise, acontecendo discussões de reestruturação dessa política nos governos nos anos 1990. Para além disso, a Constituição de 1988 trouxe diversas modificações para a estrutura e o modo de organização do Estado brasileiro, que trouxe a discussão da descentralização e atribuição de responsabilidades aos municípios para implementação de políticas.

Este processo, como abordado anteriormente, gerou três trajetórias distintas: i) fortalecimento das companhias estaduais – a exemplo do Mato Grosso do Sul, como continuidade da política já estabelecida; ii) desestatização e privatização dos serviços e iii) municipalização do saneamento básico – acontecido no Mato Grosso. Para entender o momento que marca a mudança na política do saneamento, o quadro abaixo, utilizando parte da ideia de Kingdon (Múltiplos Fluxos), sistematiza alguns principais pontos que contextualizam e marcam a decisão.

**Quadro 3 – Contextos e narrativas que marcaram a reestruturação do Mato Grosso**

<b>Contexto Político</b>	<b>Problemas identificados – Narrativa</b>	<b>Solução adotada</b>
<p>A Constituição de 1988 trouxe descentralização e autonomia dos entes federativos; para além, o período foi marcado por dificuldades nos acessos à financiamentos federais. Também houve alinhamento político-ideológico entre o governador do estado do Mato Grosso com o presidente Fernando Henrique Cardoso para promover uma agenda de privatização. Ademais, no período estava tendo discussões sobre renovação das concessões dos municípios à Sanemat.</p>	<p>A narrativa da época era de que foi feita uma avaliação onde foi concluído que não seria possível reestruturar a Companhia, principalmente pelos altos índices de prejuízo fiscal e deficiência nas operações de saneamento. Ou seja, ocorreu o uso dos passivos da empresa como narrativa para sua ineficiência</p>	<p>Defendido como uma decisão técnica a partir da análise de Consultoria especializada, a solução defendida seria a da devolução da gestão do saneamento aos municípios para sua posterior privatização. Assim, foi decidido pela municipalização do saneamento básico</p>

Elaboração própria

Verifica-se então que na alteração da política pública de saneamento básico houve alinhamento desses três pontos, que representaria uma janela de oportunidade para a mudança. Ou seja, as alterações trazidas pela Constituição, as mudanças nas condições de financiamento principalmente fim do BNH e Planasa, o contexto de renovação contratual das concessões dos municípios à Sanemat, e alinhamento do governador Dante de Oliveira com a agenda de privatização do Fernando Henrique Cardoso marcaram o fluxo político.

Os problemas identificados se debruçaram na incapacidade da Sanemat em diversas dimensões: ineficiência financeira e administrativa, conflito com municípios e dificuldade operacional em ofertar os serviços de saneamento básico com a população. Já nas soluções, a partir de uma avaliação de que não era possível reestruturar a companhia estadual Sanemat – ressaltada pelo diagnóstico da Consultoria, resultando em uma decisão com base especializada (Braybrooke; Lindblom, 1972) –, foi proposta a extinção e privatização da Companhia, que deveria ser realizada primeiro a partir da municipalização dos serviços de saneamento.

## Considerações Finais

*Cerca de 25 anos depois da municipalização da água e esgoto, a Sanemat - estatal que por décadas foi responsável pelo serviço - ainda dá dor de cabeça ao seu antigo controlador, o Governo do Estado. (Mídia News – 14/02/2023)<sup>18</sup>*

*Representantes de todos os setores do Serviço de saneamento Ambiental de Rondonópolis (Sanear) se reuniram no fim da tarde desta terça-feira (29) para prestigiar a entrega do título de Cidadão Rondonopolitano ao advogado Benjamim Vieira Célio Filho. O evento foi também uma homenagem à própria autarquia e a todos que lutaram para manter o sistema de saneamento em poder dos rondonopolitanos. (Sanear MT – 30/11/2022)<sup>19</sup>*

*Várzea Grande (MT) está entre os dez municípios com o pior saneamento básico do Brasil. De acordo com a pesquisa do Instituto Trata Brasil, Várzea Grande recebeu nota 3,64. O estudo analisa 12 indicadores de água e esgoto. Já Cuiabá teve a maior melhora do serviço no país e recebeu nota 8,08. (G1 – 21/03/2022)<sup>20</sup>*

*Sanesul e MSGÁS recebem prêmio de excelência no segmento de serviços essenciais. O prêmio "Experience Awards Utilities" é concedido as marcas que oferecem a melhor experiência de satisfação aos clientes. (Correio de Corumbá – 24/08/2023)<sup>21</sup>*

Os trechos de notícias de 2022 e 2023 destacados acima trazem o mosaico de narrativas de como estão as situações do saneamento básico hoje no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul após as trajetórias. O primeiro, de 14/02/2023, referente à Sanemat, retrata desestruturação completa da Companhia estadual, que é vista até hoje como um “esqueleto do passado”, um passivo do estado. A segunda notícia, sobre Rondonópolis, uma das maiores cidades de Mato Grosso, de novembro de 2022, mostra um cenário curioso: celebração e homenagem à autarquia municipal de saneamento e “a todos que

---

<sup>18</sup> <https://www.midianews.com.br/fogo-amigo/esqueleto-do-passado/439315>

<sup>19</sup> <http://sanearmt.com.br/noticias/advogado-que-atuou-na-municipalizacao-do-saneamento-recebe-titulo-de-cidadao-e-e-homenageado-no-sanear/>

<sup>20</sup> <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2023/03/21/varzea-grande-mt-esta-entre-os-dez-municipios-com-o-pior-saneamento-basico-do-brasil.ghtml>

<sup>21</sup> <https://www.correiodecorumbapantanal.com.br/geral/sanesul-e-msgas-recebem-premio-de-excelencia-no-segmento-de-servicos-essenciais>

lutaram para manter o sistema [...] em poder dos rondonopolitanos”. Já o terceiro recorte, também referente a duas grandes cidades do MT (Cuiabá – Capital e Várzea Grande), de março de 2022 evidencia a diferença entre os locais: enquanto Cuiabá teve uma das maiores melhoras no serviço, Várzea Grande é uma das cidades com pior saneamento do Brasil. O quarto e último trecho destacado, de agosto de 2023 referente a Sanesul, retrata a consolidação da Companhia, que inclusive recebeu um prêmio de excelência.

O cenário acima é reflexo das diferentes trajetórias que o Mato Grosso e Mato Grosso do Sul tiveram em relação a política de saneamento básico, evidenciado em especial na reestruturação do setor no final dos anos 1990 onde o MT extinguiu a Companhia e municipalizou a política e, o MS fortaleceu a empresa estadual.

Nesse sentido, a presente pesquisa teve como objetivo realizar uma análise comparativa entre as trajetórias das políticas públicas de saneamento básico nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, utilizando esses dois estados como um exemplo empírico para estudar teoricamente como trajetórias, mesmo partindo de um ponto comum (mesmo estado e mesma Companhia), podem gerar decisões e caminhos diferentes e influenciar nos resultados das políticas. Para a análise foram mobilizados dados quantitativos para montar panorama da situação do saneamento nos estados no período histórico analisado, recortes de jornais da época, entrevistas com pessoas chaves de ambos os estados e revisões bibliográficas sobre o tema.

Em resumo, durante as trajetórias, podem ser apontados dois momentos críticos que definiram os caminhos diferentes da política de saneamento básico nos estados. Um primeiro seria a própria separação do estado em 1977 em que os atores tiveram que se reorganizar em duas Companhias (Sanemat e Sanesul). No período da separação, os recursos financeiros não se mostraram como grande problema devido aos financiamentos do BNH. Entretanto, já é possível verificar diferenças evidenciadas principalmente pelo fato do abastecimento de água no Mato Grosso do Sul ter tido um aumento muito superior ao do Mato Grosso no período. Para além disso, com a separação, também houve a reorganização de uma nova Companhia no MS, que apesar de ter tido ficado com um território próximo ao do MT em termos tamanho populacional de cidades, ficou com uma extensão territorial menor, com cidades menos pobres (apesar dos dados terem praticamente se igualado em 1990) e com território mais urbanizado.

A extinção do BNH e Planasa marcaram outra conjuntura crítica, causando a necessidade de uma reorganização financeira e que marcou novamente dois caminhos entre os estados: a Sanesul se reorganizou em termos administrativos e financeiros, com mudanças graduais internas à empresa, conseguindo aumentar a arrecadação total e diminuir evasão de receitas, além de manter um corpo técnico mobilizado pela continuidade da política estadualizada e que é ativa em todos os momentos de renovação contratual da concessão para não abrir margem para a saída de nenhuma cidade da gestão centralizada. Já a Sanemat possuía grande dependência de recursos externos à sua arrecadação, além de ter alta despesa com funcionários e baixa oferta de saneamento básico por rede nos municípios. Assim, a sua reorganização financeira se deu a partir da atuação do governo, que fez um ajuste estrutural a partir da extinção da Companhia.

Apesar de ter diferenças nas capacidades estatais das duas companhias em termos administrativo-financeiro e político, que se intensificaram com os momentos críticos apontados acima, apenas esses fatores para marcar a quebra da trajetória da política no Mato Grosso não parece suficiente para entender principalmente a ação do governo. Isso porque, ao recuperarmos a história de outras companhias estaduais, conseguimos encontrar outras empresas ineficientes até hoje e que continuam predominantes. Por exemplo, como Arretche (1999) vai recuperar, no final dos anos 1990 diversas Companhias tiveram como diagnóstico que possuíam cobertura do serviço muito baixa, e que a companhia estadual não possuía capacidade e nem eficiência operacional.

Assim, a situação do Mato Grosso pode também ser explicada pela junção desses fatores com uma janela de oportunidades e influência do contexto nacional, que foram mudando a trajetória da política pública. Foi possível identificar o alinhamento de três pilares que permitiram a mudança da política para reestruturação. Como pilar político temos: as alterações trazidas pela Constituição no sentido de uma maior descentralização, somadas à extinção do BNH e Planasa, mais o contexto de renovação contratual das concessões dos municípios à Sanemat e somado ao alinhamento do governador Dante de Oliveira com a agenda de privatização do presidente da época FHC. Para além disso, a Sanemat era identificada por não ter capacidade financeira e administrativa para fornecer serviços de saneamento básico. Com essas narrativas, então, a solução e decisão proposta foi a extinção e privatização da Companhia, que deveria ser realizada primeiro a partir da municipalização dos serviços de saneamento.

Ou seja, os fatores explorados acima – organização e estrutura político-financeira, relacionamento com municípios, autonomia frente ao estado e à influência político-partidária e atuação e ativismo burocrático – que parecem marcar as trajetórias da Sanemat de mudança e da Sanesul como reforço do legado histórico. E, como se evidencia com os excertos de notícias acima, parece cada vez mais difícil se pensar em um retorno da política estadualizada no Mato Grosso, com as histórias e narrativas aqui recontadas e a municipalização reforçando o legado na nova trajetória criada no MT. Assim, mais do que olhar apenas para o processo de municipalização, a pesquisa quis olhar para como esse fenômeno foi construído a partir da contextualização com as dinâmicas locais e políticas e com as disputas entre atores que cercam a política pública de saneamento básico no Brasil.

A presente pesquisa não esgota as análises sobre o caso, que se mostra fértil para diferentes perspectivas e entendimentos sobre produção e implementação de uma política pública. Assim, uma outra possibilidade não explorada é analisar qual o impacto da trajetória na disponibilidade e desigualdade de acesso ao serviço. Em outros termos, as políticas públicas não existem de forma pura, mas sim são resultados de fatores que influenciam suas trajetórias, e esses caminhos impactam na implementação da política e na sua disponibilidade, cabendo analisar então quanto e de que forma.

## Anexos

**Quadro 4 – Dimensões exploradas nas entrevistas da pesquisa de campo no Mato Grosso**

<b>Dimensão</b>	<b>Perguntas chaves</b>
Perfil e relação com a Sanemat	<ol style="list-style-type: none"><li>1- Há quando tempo você trabalha na Sanemat ou quanto tempo trabalhou na Companhia?</li><li>2- O que você faz/ fazia, quais as principais atividades?</li><li>3- O que você acha da Sanemat, como avalia a Companhia?</li></ol>
Criação da Sanemat e separação do estado	<ol style="list-style-type: none"><li>4- Como foi a época da formação da Sanemat, em 1966? Você lembra quais municípios aderiram, se foram mais os do Norte ou do Sul?</li><li>5- Como era a Sanemat antes da separação do estado, em 1977? Havia diferença no atendimento das cidades do norte e do sul?</li><li>6- Quando teve a separação em 1977 e criação da Sanesul, como a Companhia se dividiu?</li><li>7- Como isso mudou o dia a dia na Sanemat e as operações?</li></ol>
Trajatória da Sanemat	<ol style="list-style-type: none"><li>8- Após extinção do BNH, como a Sanemat conseguia financiamento?</li><li>9- A Companhia ainda atendia a totalidade dos municípios? O foco era água ou esgoto?</li><li>10- Os investimentos e planos eram voltados a expandir os serviços nos locais com pouco atendimento, ou melhorar nas cidades maiores?</li><li>11- Nos anos 1990, como foi o período antes da municipalização?</li><li>12- Como era a relação da empresa com os municípios? E com o estado, governador?</li></ol>
Municipalização	<ol style="list-style-type: none"><li>13- Quem decidiu pela municipalização? Quais foram os atores envolvidos nessa decisão?</li><li>14- Quem era favorável e quem era contra a municipalização?</li><li>15- Houve reação contra essa decisão? Se sim, de quem?</li><li>16- Para você, o que causou a municipalização?</li><li>17- Como você avalia que foi esse processo?</li></ol>

Elaboração própria

**Quadro 5 - Dimensões exploradas nas entrevistas da pesquisa de campo no Mato Grosso do Sul**

Dimensão	Perguntas chaves
Perfil e relação com a Sanesul	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Há quando tempo você trabalha na Sanesul ou quanto tempo trabalhou na</li> <li>2- Companhia? O que você faz/ fazia, quais as principais atividades?</li> <li>3- O que você acha da Sanesul, como avalia a Companhia?</li> </ol>
Atuação da Sanemat, separação do estado e criação da Sanesul	<ol style="list-style-type: none"> <li>4- Antes da separação do estado, as cidades hoje sul mato-grossenses eram atendidas pela Sanemat. Como foi a época da formação da Sanemat, em 1966? Você sabe quais municípios aderiram, se foram mais os dos Norte ou do Sul?</li> <li>5- Como era a atuação da Sanemat antes da separação do estado, em 1977? Havia diferença no atendimento das cidades do norte e do sul?</li> <li>6- Quando teve a separação em 1977 e criação da Sanesul, como a Companhia se dividiu? Como isso mudou o dia a dia nas operações?</li> </ol>
Trajetória da Sanesul	<ol style="list-style-type: none"> <li>7- Após extinção do BNH, como a Sanesul conseguia financiamento?</li> <li>8- A Companhia ainda atendia a totalidade dos municípios? O foco era água ou esgoto?</li> <li>9- Os investimentos e planos eram voltados a expandir os serviços nos locais com pouco atendimento, ou melhorar nas cidades maiores?</li> <li>10- Nos anos 1990 Campo Grande reassumiu a gestão dos serviços de saneamento. Quais cidades também solicitaram?</li> <li>11- Essa decisão da cidade alterou algo na Companhia?</li> <li>12- Como era a relação da empresa com os municípios? E com o estado, governador?</li> </ol>
Fortalecimento da Companhia	<ol style="list-style-type: none"> <li>13- Houve propostas para municipalizar o saneamento, como o que foi feito no Mato Grosso?</li> <li>14- Por que você acha que no Mato Grosso municipalizou e aqui foi diferente?</li> </ol>

Elaboração própria



## Referências

- Abers, Rebecca. (2015). Ativismo Na Burocracia? O Médio Escalão Do Programa Bolsa Verde. In: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação / organizadores Pedro Luiz Costa Cavalcante e Gabriela Spanguero Lotta. — Brasília: ENAP.
- Abrucio, F.L. (2012). O Município na Federação Brasileira. In: CARNEIRO, J.M.B.; DANTAS, H. (Org.). Parceria Social Público-Privada. 1ed.São Paulo: Oficina Municipal/Fundação Vale, v. 1, p. 19-37
- Acom/ Sanesul (2019). Entrevista com o primeiro Diretor-Presidente da SANESUL. Disponível em: <https://www.sanesul.ms.gov.br/noticias/acom-entrevista-o-primeiro-diretorpresidente-da-sanesul>. Acesso em julho de 2023.
- Almeida, W. (1977). Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do Planasa. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Antônio, R. R. (2022). Um Novo Estado, uma Velha Política:: A Elite Econômica e Política do Sul de Mato Grosso (sécs. XIX-XX). Revista Eletrônica História em Reflexão, 16(32), 25-51.
- Araujo Filho, V. F., Rego, P., & Moraes, M. (2012). Condicionantes Político-Institucionais da Política de saneamento básico no Contexto Federativo: uma avaliação do desempenho da política nos Governos de FHC e de Lula (1995-2009). 36º Encontro Anual da ANPOCS.
- Araújo; Cunha. (2019). Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. Conhecer: debate entre o público e o privado, Vol. 09, nº 22
- Arretche, M. (1995). Políticas de desenvolvimento urbano na crise: descentralização ou crise no modelo do BNH? Pluralismo, espaço social e pesquisa. (ed. E. Reis, M. H. Almeida and P. Fry). São Paulo: Hucitec/Anpocs
- Arretche, M. (1996). Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS, n. 31, ano 11. p.p.44-66.

Arretche, M. T. (1999). Política Nacional de saneamento: A Reestruturação das Companhias Estaduais. In: Infra-estrutura: perspectiva de reorganização: saneamento. Brasília: Ed. IPEA. pp. 79v -106

Arretche, Marta. (2002). Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. Dados – Revista de Ciências Sociais, Vol. 45 (2), p. 431 a 458.

Arretche, Marta. (2004) Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26.

Arretche, Marta (2012), Democracia, Federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz.

Barreto, Neila. (2022a). Água de beber no espaço urbano de Cuiabá:(1790-1886). 1º ed. Cuiabá: Entrelinhas Editora.

Barreto, Neila. (2022b). Memórias de Luiz Martius Holanda Bezerra. HNT Hiper Notícias. Disponível em: <https://www.hnt.com.br/artigos/memorias-de-luiz-martius-holanda-bezerra/279671>

Brasil. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, Brasília, DF, ano 144, n. 5, p. 3-7, 8 jan. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm).

Brasil. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm)

Braybrooke, D., Braybrooke, D., & Lindblom, C. E. (1972). Uma estratégia de decisão social: escolha de políticas alternativas como processo social. Zahar.

Caovilla, M. (2007). A Gestão Municipal dos Sistemas de Água e Esgoto do Estado de Mato Grosso: Uma Abordagem Crítica (Doctoral dissertation, MSc thesis, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, Brazil).

Capella, A. C. N. (2006). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1, 87-124.

Capella, A. C. N. (2020). Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 54, 1498-1512.

Cardoso, E. R., de Azevedo Melo, A. S. S., & Dalfovo, W. C. T. (2016). Municipalização plena dos serviços de saneamento básico em Mato Grosso: efeitos e condições de desempenho. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics].

Ceneviva, R. (2012). O nível de governo importa para a qualidade da política pública? A municipalização da educação fundamental no Brasil. 8º Encontro da ABCP.

Cezarini, Victor (2020). O Programa Nacional de Desestatização na Década de 90. In: *Temas de Economia Aplicada*. Informações Fipe.

Collier, David & Collier, Ruth. (1991). *Shaping The Political Arena: Critical Jtmctures, The lab or Movement, and Regime Dynamics in latin America*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Correa, L. A. (2014). História e Imprensa: a divisão do Estado do Mato Grosso na Folha de São Paulo. XII Encontro da Associação Nacional de História. Seção Mato Grosso do Sul. UFMS/ CPAQ.

Cuiabá (2007). Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá Lei Complementar nº 150 de 29 de janeiro de 2007.

Cuiabá. (2019). Plano Municipal de saneamento básico: Revisão 2017 / 2018. Prefeitura Municipal de Cuiabá Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SMADES.

Da Silva, A. M., & Valentini, C. M. A. (2017). Abastecimento público de água no município de nossa senhora do livramento-mt: ontem e hoje. *Biodiversidade*, 16(1).

Diário de Cuiabá (1997). PFL busca provas contra `calúnias'. In: *No Palanque*. Disponível em: <https://www.diariodecuiaba.com.br/arquivo/051197/politica2.htm>. Acesso em julho de 2023.

Diário de Cuiabá (1998a). Polícia será chamada para combater as gambiarras. In: *Rio Cuiabá*. Disponível em:

<http://www.diariodecuiaba.com.br/arquivo/310798/cidades2.htm>. Acesso em julho de 2023.

Diário de Cuiabá (1998b). Dívida com INSS pode gerar confisco de bens. In: Sanemat. Disponível em: <https://www.diariodecuiaba.com.br/arquivo/181198/politica2.htm>. Acesso em julho de 2023.

Diário de Cuiabá (1998c). Acordo com diretoria põe fim à greve de servidores da Sanemat. In: Urbanitários. Disponível em: <https://www.diariodecuiaba.com.br/arquivo/071098/cidades2.htm>. Acesso em julho de 2023

Diário de Cuiabá (2000). Governo vai extinguir a Sanemat. In: saneamento. Disponível em: <https://www.diariodecuiaba.com.br/primeira-pagina/governo-vai-extinguir-a-sanemat/26103>. Acesso em julho de 2023.

Faletti, T. (2010) *Infiltrating the State. The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964–1988*. In: *Explaining change: ambiguity, agency and power*. Cambridge, Cambridge University Press.

Faletti, T. and Mahoney, J. (2015), *The comparative sequential method*. *Advances in comparative-historical analysis*. edited by James Mahoney and Kathleen Thelen: 211-239. Cambridge: Cambridge University Press.

Fernandes, A. S. A. (2002). *Path dependency e os Estudos Históricos Comparados*. BIB, São Paulo, n° 53, pp. 79-102

Gleizer, S. (2001). *Ordenamento Institucional da Gestão dos Serviços de saneamento – o caso do município de Angra dos Reis*. Dissertação de Mestrado. FGV.

Gomes, Sandra; Moura, Joana; Alves, Jenair. (2020). *O Movimento Social Negro na Formação da Agenda Governamental: um estudo de caso do Plano Juventude Viva*. Caderno CRH, v. 32, p. 623-640..

Gomide, A. D. Á., Pereira, A. K., & Machado, R. A. (2018). *Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira*. In: *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*. Organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília : Ipea : Enap

Heller et. al. (2006). Diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento produzem os mesmos resultados? Um estudo comparativo em Minas Gerais com base em indicadores. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 11, 325-336.

Hill, M.; Hupe, P. (2009) *Implementing public policy*. London: Sage Pub.

Iorio, S. M., Arce, D. M., Magalhães, J., Mattos, A. B. D., & Zanon, A. M. (2009). A perspectiva da educação ambiental e o processo histórico do saneamento básico: a instalação das redes de água e esgoto nos municípios de Campo Grande/MS e Dourados/MS. *Interações (Campo Grande)*, 10, 63-72.

Jorge, W. E. (1992). A Avaliação da Política Nacional de saneamento Pós 64. Pós. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*,1(2), 21-34.

Jornal A Crítica (2010). José Carlos Barbosa – Presidente da Sanesul. In: Entrevista. Disponível em: <https://www.acritica.net/entrevistas/jose-carlos-barbosa-presidente-da-sanessul/9773/>. Acesso em julho 2023.

Kingdon, John. (2003) *Agendas, alternatives, and public policies*. 3a. ed. New York: Harper Collins, [1984].

Kerbauy, M. T. M. (2004). Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. *Estudos de Sociologia, Araraquara*, 16, 151-163.

Lima et. al. (2017). *Plano Municipal de saneamento básico: Alto Garças-MT*. Cuiabá-MT: EdUFMT.

Lipsky, M. (2019). *Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*.

Lotta, et. al. (2014). *Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*.

Lotta, G. O. (2019). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*.

Luizeti, et. al. (2022). Demografia médica em municípios de extrema pobreza em Brasil. *Revista Bioética*, 30, 172-180.

- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology, *Theory and Society*, vol. 28, n. 4, pp. 507-548.
- Manhoney, J. e Thelen, K. (2010) A theory of gradual institutional change. In: *Explaining change: ambiguity, agency and power*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Marques, Eduardo. (1996). Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. *Cadernos de Saúde Pública*, 12.
- Marques, Eduardo. (1999). Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista brasileira de ciências sociais*, 14.
- Marques, Eduardo. (2013a). As políticas públicas na Ciência Política. In: *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, p. 23-46.
- Marques, Eduardo. (2013b). Path Dependence. In: Giovanni, Geraldo Di; Nogueira, Marco Aurélio. *Dicionário De Políticas Públicas-1ª EDIÇÃO*. São Paulo: UNESP.
- Marques, Eduardo. (2017) Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32.
- Marques, Eduardo. (2018). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Unesp; Centro de Estudos da Metrópole.
- Moraes, Luiz Roberto Santos. (2012). *Modelos de Gestão dos Serviços de saneamento no Brasil: Limites e Possibilidades Relatório Final Programa de Pesquisa em Saúde e saneamento*. UFBA.
- Müller; Morais. (2013). Dependência de trajetória na política pública de reestruturação do setor elétrico brasileiro. P&D Remanejamento da BAESA – Barra Grande Energética S/A, regulamentado pela Aneel.
- Neves, Maria Manoela Renha de Novis. (1988). *Elites Políticas: Competição e Dinâmica Partidária – Eleitoral (Caso de Mato Grosso)*. São Paulo: Edições Vértice.
- North, Douglass. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y desempeño Económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

Oliveira, Carlos. (2019). Mato Grosso na Era Vargas: (1937-1945): Caminhos migratórios e Novas Fronteiras. ANPUH-Brasil. 30º Simpósio Nacional de História. Recife.

Pereira, João Pedro Santana. (2019). Pérolas do Tempo “Causos do saneamento”. Campo Grande: Life Editora. 1ª edição.

Pierson, P. (2015), “Retornos crescentes, dependência da trajetória (path dependence) e o estudo da política”. *Idéias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP*, v.6, n.2, p.335-392Arquivo, em tradução de Paula Regina de Jesus Pinsett a Pavarina, Doutora em Economia Aplicada (USP)

Pierson, P.; Skocpol, T. (2002). Historical Institutionalism In Contemporary Political Science. Harvard University. In: Katznelson I, Milner HV Political Science: State of the Discipline. New York: W.W. Norton.

Piza, F. J. T. (2012). saneamento básico e Gestão de Recursos Hídricos. In: CARNEIRO, J.M.B; DANTAS, H. (Org.). *Parceria Social Público-Privada*. 1ed.São Paulo: Oficina Municipal/Fundação Vale, v. 1, p. 219-246.

Póvoas, Lenine. (1977). Mato Grosso: Um convite à fortuna. Rio de Janeiro: Guavira Editores.

Rezende, S. C.; Heller, L. (2008). *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Roland, N., Heller, L., & Rezende, S. (2022). O Projeto Nacional de Saneamento Rural (1985-1989) no Brasil: limites e potencialidades. *Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais*, 24(1).

Rückert, F. Q. (2022). O panorama do abastecimento de água no Mato Grosso do Sul no decênio 1979-1989. *Urbanização e abastecimento de água no Mato Grosso do Sul*, 81.

Saiani, C. C. S., & Toneto Júnior, R. (2010). Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). *Economia e Sociedade*, 19, 79-106.

Salles, M. J. (2008). *Política Nacional de saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização*. Tese apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública. FIOCRUZ.

Sanesul (2011). Presidentes da Sanesul. Disponível em: [https://www.sanesul.ms.gov.br/portals/0/Documentos/PRESIDENTES\\_SANESUL.pdf](https://www.sanesul.ms.gov.br/portals/0/Documentos/PRESIDENTES_SANESUL.pdf). Acesso em julho de 2023.

Sefaz (1997). DECRETO Nº 1.802, de 05 de novembro de 1997. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a condução do Processo de Municipalização dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.

Sefaz (2000). Lei Nº 7359, De 13 De Dezembro De 2000 - D.O. 13.12.00. Autoriza O Estado De Mato Grosso A Conceder Incentivos À Municipalização Dos Sistemas De Abastecimento De Água E Esgotamento Sanitário E Dá Outras Providências.

Sefaz (2001). DECRETO Nº 2.461, DE 30 DE MARÇO DE 2001. Dispõe sobre a regulamentação da concessão de incentivos à municipalização dos sistemas de abastecimento de água ,e esgotamento sanitário do Estado de Mato Grosso, criada pela Lei nº 7.359, de 13 de dezembro de 2000, e dá outras providências.

Segatto, C. I.; Euclides, F. M. .; Abrucio, F. (2021). Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84.

Serilo, D. F., Valentini, C. M. A., & de Faria, R. A. P. G. (2014). O saneamento básico de Cuiabá-MT na memória dos idosos em um bairro histórico da capital. *Biodiversidade*,13(1).

Silva, S. (2019). A Superintendência De Urbanização E saneamento – Sursan – Do Rio De Janeiro; Um Estudo Sobre Sua Formação E Atuação (1957-1960). ANPUH-Brasil. 30º Simpósio Nacional de História.

Silva, S. F. (2001). Municipalização da saúde e poder local: sujeitos, atores e políticas. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Prática de Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

Silva, Glauco Peres. (2018). *Desenho de Pesquisa*. Edição revisada. Brasília: Enap, 2023.

Silva, M. P., & Franco, G. Y. (2010). Imprensa e política no Brasil: considerações sobre o uso do jornal como fonte de pesquisa histórica. *Revista Eletrônica História em Reflexão*, 4(8).



Sinfra. (2020). Companhia de saneamento do Estado do Mato Grosso – Sanemat: Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019. Relatório de Administração Exercício 2019.

Sousa, A. C. A. D. (2011). Política de saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses. Tese de Doutorado.

Sousa, A. C. A. D., & Costa, N. D. R. (2016). Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 23, 615-634.

Souza; Fontanelli (2020). Capacidade Estatal e Burocrática: Sobre Conceitos, Dimensões e Medidas. In: *Implementação De Políticas e Atuação De Gestores Públicos – Experiências Recentes Das Políticas Das Desigualdades*. Organizadores: Mello, et. al. Ipea.

Torelli, L. S.; Saes, A. M. (2023). A redefinição da inserção periférica brasileira: uma reflexão a partir do prisma furtadiano (1990-2016). *Cadernos do Desenvolvimento*, 17(32).

Turini, L. R., Lima, E. B. N. R., & de Moraes, G. F. (2019). Análise crítica da gestão do saneamento no estado do Mato Grosso, Brasil. *Labor e Engenho*, 13, e019015-e019015.