

A capacidade institucional dos municípios do Eixo Norte Fluminense na provisão do serviço de abastecimento de água

The institutional capacity of the municipalities of the Eixo Norte Fluminense in the provision of water supply service

Resumo: A regionalização do saneamento provocou uma nova configuração espacial no que tange à distribuição dos prestadores dos serviços de saneamento do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Além disso, o discurso da incapacidade dos municípios de alcançar a universalização dos serviços foi utilizado para respaldar o avanço da participação privada sobre o estado e a desestatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE). Com isso, o artigo objetivou analisar o quadro da provisão dos serviços de saneamento básico – em especial, os de abastecimento de água nos municípios do Eixo Norte Fluminense – sob a ótica da capacidade institucional. Foram utilizados dados secundários do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e de pesquisa documental com base em instrumentos legais, documentos e sites oficiais de órgãos públicos e privados e fontes da mídia. Além disso, o software QGis foi usado para a elaboração de mapas. Como resultado, observou-se que os municípios que compõem o Eixo Norte apresentam, quantitativamente, um quadro institucional bem desigual, e a privatização se apresentou como saída para os que possuem menor atuação no setor, com exceção de Conceição de Macabu, que permaneceu com a gestão municipal. Municípios com melhor estrutura institucional e que possuem Planos Municipais de Saneamento Básico não privatizaram seus serviços e permaneceram com a CEDAE, como, por exemplo, Macaé e Quissamã. Isso não se aplica a Campos dos Goytacazes e Pádua, que já possuíam seus serviços privatizados antes da Lei. A falta de informações sobre municípios dificultou uma análise mais completa sobre a região.

Palavras-chave: capacidade institucional; saneamento; abastecimento de água; eixo Norte Fluminense.

Juliana Santos Alves de Souza

Engenheira ambiental e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF).

Carlos Frederico Ribeiro

Professor de Geografia e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF).

Érica Tavares

Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF).

Abstract: The regionalization of sanitation caused a new spatial configuration regarding the distribution of sanitation service providers in the State of Rio de Janeiro (ERJ). In addition, the discourse of the incapacity of the municipalities to achieve the universalization of services was used to support the advance of private participation in the state and the privatization of the State Company of Water and Sewage of Rio de Janeiro (CEDAE, abbreviation in Portuguese). With this, the article aimed to analyze the framework of the provision of basic sanitation services - especially water supply in the municipalities of the Eixo Norte Fluminense - from the viewpoint of institutional capacity. Secondary data from the National Sanitation Information System (SNIS) and documentary research based on legal instruments, documents and official websites of public and private agencies and media sources were used. In addition, the QGis software was used for the elaboration of maps. As a result, it was observed that the municipalities that make up the North Axis present, quantitatively, a very unequal institutional framework, and privatization presented itself as a way out for those that are less active in the sector, with the exception of Conceição de Macabu, which remained with municipal management. Municipalities with a better institutional structure and that have Municipal Plans of Basic Sanitation did not privatize their services and stayed with CEDAE, as, for example, Macaé and Quissamã. This does not apply to Campos dos Goytacazes and Pádua, which already had their services privatized before the law. The lack of information on municipalities has made a more complete analysis of the region difficult.

Keywords: institutional capacity; sanitation; water supply; North of Rio de Janeiro State axis.

1. Introdução

A história do setor de saneamento é marcada pelas transformações políticas e econômicas que ocorreram ao longo do tempo. No Brasil, o setor possui uma trajetória complexa que se reflete nas diversas escalas, especialmente a local, onde os serviços são realizados. Essa complexidade comporta os caminhos nos quais o governo federal conduziu as políticas, orientadas pelas relações de maior ou menor autonomia dos demais entes federativos.

Após a redemocratização, os estados e municípios foram ganhando maior autonomia sobre suas decisões, além de novas atribuições do ponto de vista dos direitos e deveres, consumados com a Constituição Federal de 1988 (CF). Apenas em 2007, a regulamentação do saneamento foi conquistada, a partir da Lei n.º 11.445, a qual concedeu titularidade aos municípios. Esse marco legal estabelece diretrizes ao titular, tais como a elaboração de planos, a prestação direta ou delegação dos serviços, a definição e adoção de parâmetros para a garantia dos serviços, dentre outras (BRASIL, 2007).

Sob essas condições, a competência administrativa e gerencial dos municípios para a articulação e execução das políticas de saneamento demanda um corpo institucional qualificado e consolidado. Tais questões vinculam-se à capacidade institucional de planejamento e devolutiva à sociedade. Dessa forma, este artigo tem como objetivo analisar o quadro da provisão dos serviços de saneamento básico, em especial, de abastecimento de água, nos municípios do Norte Fluminense, sob a ótica da capacidade institucional.

Para isso, foram acionadas concepções relativas à política pública, como a capacidade institucional ou estatal – sobretudo dos municípios (RAMÍREZ, 2018; REPETTO, 2004) –, a fim

de analisar as fragilidades institucionais dos municípios em lidar com as necessidades colocadas para ampliação do acesso aos serviços. No mais, faz-se necessário discutir a importância do setor para as relações políticas e econômicas, observando as mudanças que se desdobrarão no futuro considerando o atual cenário do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) com o processo de regionalização dos municípios e o consequente leilão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) – companhia de água que abastece a maior parte dos municípios do ERJ.

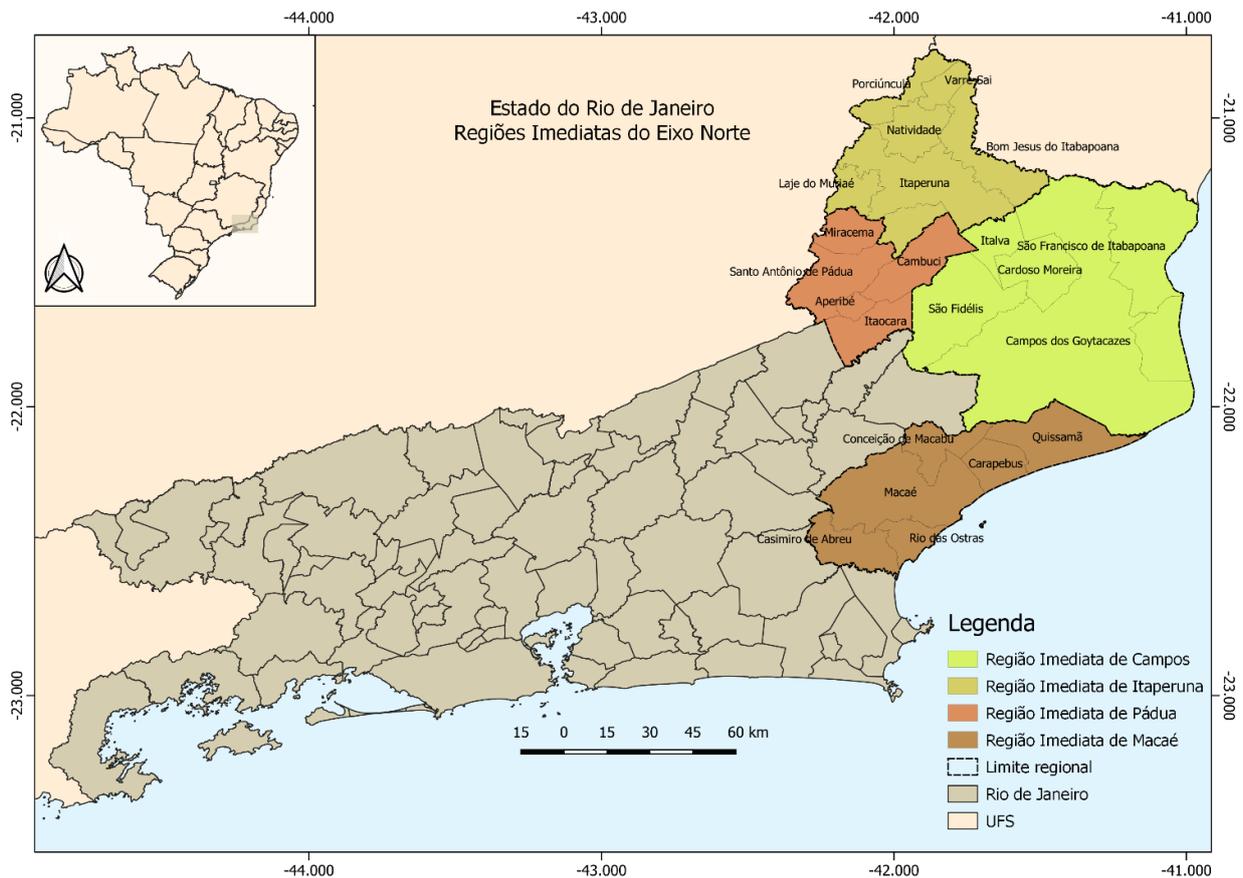
2. Metodologia

As estratégias metodológicas basearam-se em levantamento bibliográfico sobre concepções e estudos empíricos, que tratam da capacidade institucional dos municípios e da provisão de serviços de abastecimento de água. Além disso, foi realizada análise de dados secundários do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e pesquisa documental, com base em instrumentos legais, documentos e sites oficiais de órgãos públicos e privados, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assim como fontes da mídia. Para sintetizar a provisão do serviço de abastecimento de água antes e após as mudanças recentes no setor foram elaborados mapas temáticos a partir do software QGIS.

Para melhor estruturar o desenvolvimento da análise desenvolvida no presente artigo, fez-se necessário um recorte espacial. Os municípios do Norte e Noroeste Fluminense foram escolhidos para a pesquisa. O recorte que se está denominando Eixo Norte do ERJ considera as regiões imediatas de Campos dos Goytacazes, Macaé-Rio das Ostras, Santo Antônio de Pádua e Itaperuna, totalizando 24 municípios, conforme o Mapa 1.



Mapa 1: Regiões imediatas – Eixo Norte Fluminense



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2017).

Tal divisão baseia-se em estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE (2017), que identificou a dinâmica do fenômeno urbano–regional no Brasil por meio de regiões intermediárias e imediatas em todo o território nacional. Essa região tem experimentado intensas mudanças nas últimas décadas em função das atividades petrolíferas e portuárias, que por si só já ensejam profundas reflexões sobre a dinâmica do capital em suas extensas operações de extração de recursos de toda ordem dos territórios em que atua.

3. O cenário atual das políticas de saneamento básico no Brasil e no ERJ

Em 2020, a Lei n.º 14.026 foi aprovada (BRASIL, 2020) garantindo segurança jurídica ao capital privado, oportunizando leilões das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), nos quais esses grupos econômicos foram os protagonistas. A lei alterou dispositivos do marco legal, Lei n.º 11.445/2007, trazendo uma série de consequências aos arranjos institucionais. Tal fato desmobilizou os municípios em relação à sua autonomia enquanto titular dos serviços, assim como retirou o direito de concessão dos serviços via contrato de programa e impôs a adesão de uma regionalização

modelada pelos estados como única forma de serem contemplados pelo repasse dos recursos federais para o saneamento.

Os municípios e suas populações são diretamente atingidos por essas modificações. Como apontam Tavares, Ribeiro e Souza (2022, p. 8), a autonomia municipal possui uma relação direta com as tomadas de decisão e a responsabilidade sobre a população, isto é, “maior será sua capacidade de resolução dos problemas existentes e, conseqüentemente, maiores serão os benefícios revertidos à população” (TAVARES; RIBEIRO; SOUZA, 2022, p. 8).

Esse projeto de privatização vem sendo construído desde os anos 1990, com as reformas neoliberais modificando significativamente as relações entre público e privado (BRITTO; REZENDE, 2017). Desde então, a participação da iniciativa privada no setor era permitida legalmente por três vias: concessão dos serviços (Lei n.º 9.987/1995); abertura de capital CESBs; e das Parcerias Público-Privadas (PPPs) (Lei n.º 11.079/2004). Além disso, essas empresas recebiam recursos dos fundos públicos destinados ao investimento no setor.

O ERJ, que já estava sendo palco de uma política de austeridade, desde 2017, devido à decisão de adotar

o Regime de Recuperação Fiscal (RRF)¹, foi um dos primeiros a se adequar às diretrizes impostas pela Lei n.º 14.026/2020, com o BNDES contratado para elaborar a modelagem de regionalização. A entrega da CEDAE para a iniciativa privada foi incluída no plano de ajuste fiscal como pré-requisito de adesão ao RRF e como garantia para a contratação de crédito para pagamento dos servidores estaduais.

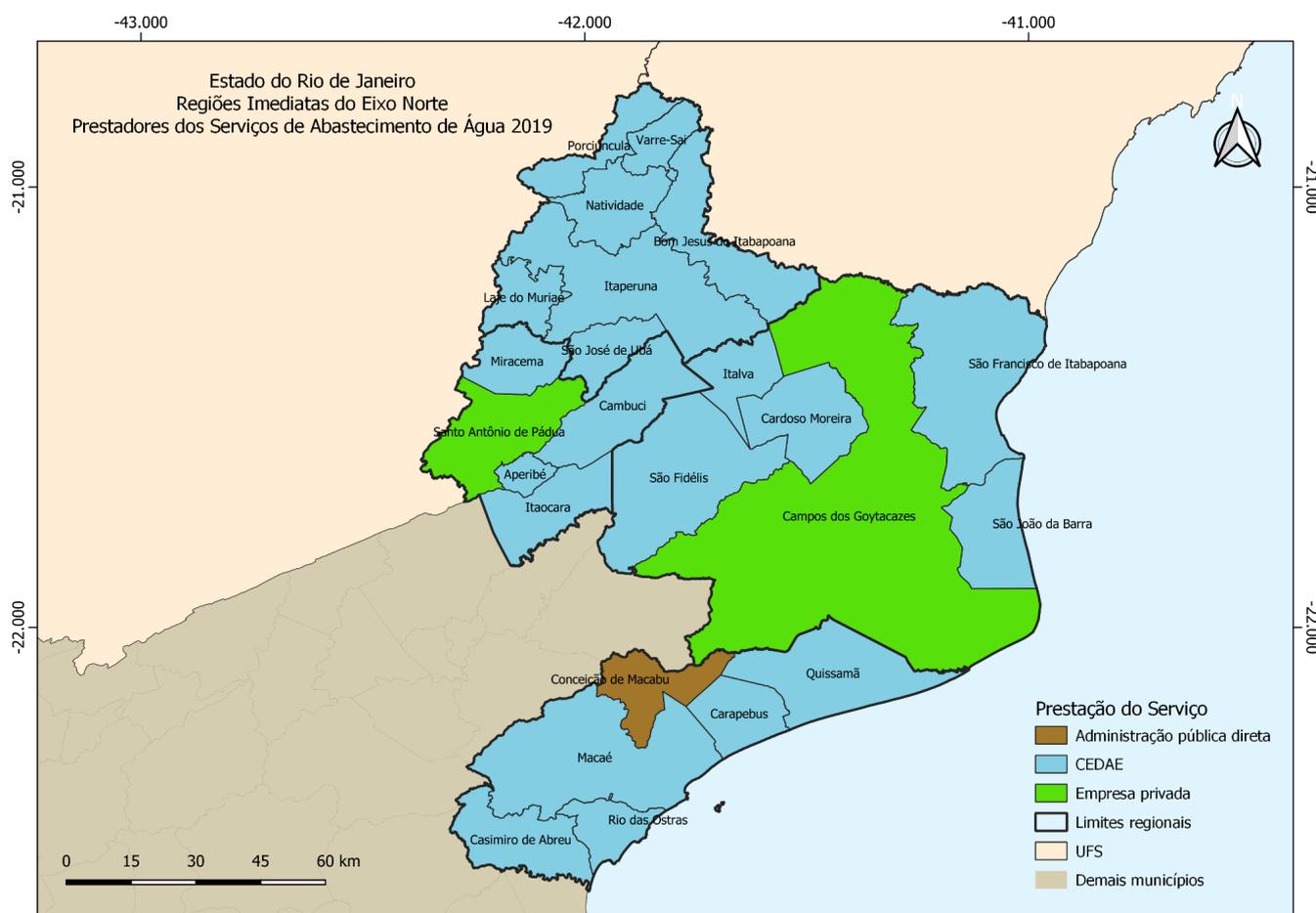
Sob esse aspecto, a lei apenas serviu de instrumento legal para que esse plano fosse concretizado. O modelo de regionalização elaborado não apresentou qualquer compromisso com as divisões político-administrativas do estado, o que resultou em uma colcha de retalhos, com remendas de municípios de diferentes regiões, sem preocupação com uma lógica de integração ou

estabelecimento de interesse público comum, como exigido legalmente.

4. Reconfiguração dos serviços de saneamento no ERJ: abastecimento de água

Até 2019, período anterior à Lei n.º 14.026/2020 e ao leilão de 2021, a CEDAE era majoritária na provisão do serviço de abastecimento de água na região e no ERJ, com 64 municípios com contrato de programa. Em alguns, como Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, parte dos serviços era exercida pelas autarquias, os Serviços Autônomos de Água e Esgoto com atuação local (Figura 2).

Figura 2: Prestadores dos serviços de abastecimento de água no Eixo Norte do ERJ



Fonte: Elaborado pelos autores com base em SNIS (2019).



UNIVERSIDADE
CÂNDIDO
MENDES

DOUTORADO

COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Já a participação privada, embora ainda restrita, concentrava-se em municípios com expressivo tamanho populacional, como é o caso de Campos dos Goytacazes, município com mais de 500 mil habitantes, que, desde 1999, tem a atuação da empresa Águas do Paraíba – vinculada ao Grupo Águas do Brasil (GAB) – operando os serviços de água e esgoto. Outro exemplo é o caso de Macaé e Rio das Ostras, que possuem o serviço de abastecimento de água com a CEDAE, mas o esgotamento sanitário concedido à BRK Ambiental. Observa-se que esses municípios pertencem à região da Bacia de Campos, que experimentaram consideráveis impactos da implantação do complexo petrolífero e portuário na região. Por fim, a empresa Águas de Pádua – sob o comando da Fortaleza Ambiental (FA) – é responsável pelo abastecimento de água de Santo Antônio de Pádua.

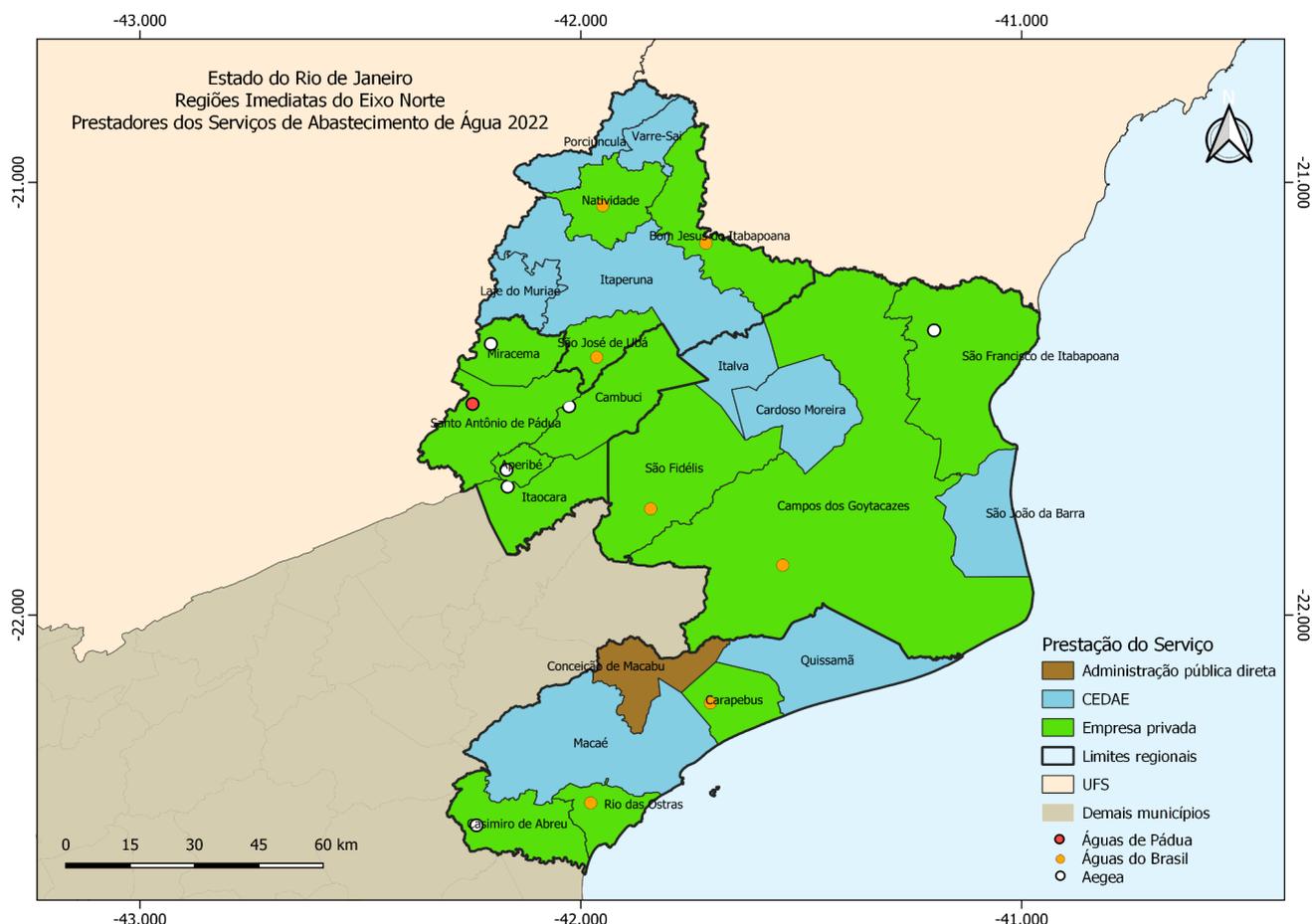
Com as mudanças trazidas pela nova legislação em 2020 e a modelagem realizada pelo BNDES, o ERJ expressou a forte adesão à proposta de privatização (QUINTSLR; WERNER, 2021); e o cenário da provisão dos serviços veio se alterando consideravelmente. A proposta seguiu uma regionalização baseada em um modelo “filé e osso”, em que municípios, e/ou bairros da capital, mais lucrativos

ficaram juntos com os menos rentáveis nos quatro blocos criados (BNDES, 2019).

A modelagem idealizada sofreu alterações posteriores devido a não decisão de alguns municípios. No primeiro leilão ocorrido em abril de 2021, seis municípios da região pertencentes ao bloco 1 tiveram os serviços concedidos à Aegea². Como o bloco 3 não teve oferta, ele foi remodelado anexando-lhe mais 14 municípios, em grande parte pertencentes ao bloco 1 e que não haviam aderido à proposta original.

Com a nova modelagem do bloco 3, o segundo leilão ocorreu em dezembro de 2021, sendo arrematado pelo GAB. A reconfiguração do Eixo Norte Fluminense resultou em uma composição heterogênea tanto nos tipos e na quantidade de prestadores quanto nos blocos. Os municípios que aderiram estão divididos entre aqueles que pertencem ao bloco 1 (Aperibé, Cambuci, Casimiro de Abreu, Itaocara, Miracema e São Francisco de Itabapoana) e os que integram o bloco 3 (Bom Jesus do Itabapoana, Carapebus, Natividade, Rio das Ostras, São Fidélis e São José de Ubá) (Figura 3).

Figura 3: Reconfiguração dos prestadores dos serviços de abastecimento de água no Eixo Norte do ERJ



Fonte: Elaborado pelos autores com base em BNDES (2021).

O novo cenário dos serviços apresenta a expressiva diminuição da atuação da CEDAE e a expansão da participação de empresas privadas nas quatro regiões imediatas que contemplam o Eixo Norte do ERJ. Pode-se destacar que, como município relevante política e economicamente no estado, Macaé não aderiu à regionalização junto a outros desse Eixo. Por outro lado, inserido em uma condição econômica próxima a Macaé, Rio das Ostras optou por conceder os serviços à iniciativa privada. Em virtude da heterogeneidade presente no Eixo Norte, levanta-se o questionamento dos motivos envolvidos na decisão dos municípios.

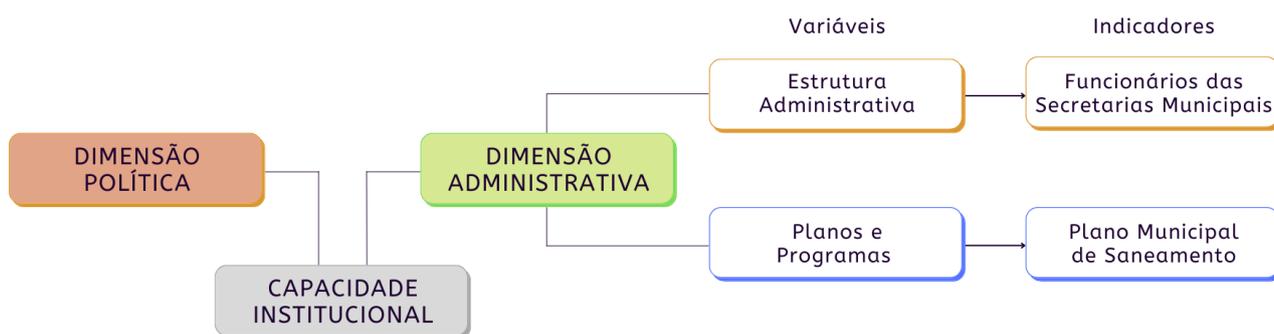
A problemática apresentada é parte do caminho da trajetória que está sendo construída com as alterações trazidas pela nova lei. Muitas contradições manifestam-se diante desse percurso e abrem espaço para novos debates. A grande expansão da iniciativa privada na área de estudo e a aceitação dessa inserção por parte dos municípios

podem estar associadas à questão institucional do poder público local, que somada aos incentivos dados ao capital reafirmaram a privatização dos serviços de saneamento. Dessa forma, no próximo tópico, iremos explorar essa perspectiva problematizando a adesão (ou a não adesão) diante do quadro da capacidade institucional dos municípios do Eixo Norte.

4. A capacidade institucional dos municípios

Utilizamos o conceito de capacidade institucional para analisar aspectos que podem estar envolvidos na decisão dos municípios, por aderir ou não ao modelo proposto. Optamos por desenvolver o conceito em sua dimensão administrativa (REPETTO, 2004). Ilustra-se, na Figura 4, a concepção do conceito dentro do objetivo proposto.

Figura 4: Desenvolvimento do conceito no objeto de pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Repetto (2004).

Segundo Ramírez (2018), na dimensão administrativa, os principais aspectos da capacidade institucional dizem respeito à organização em si e aos seus recursos humanos, sendo importante que a organização esteja ancorada em aspectos legais e planos que possibilitem que as responsabilidades e objetivos sejam claros. Dessa forma, desenvolvemos esse tópico com base nos seguintes indicadores: a estrutura administrativa das secretarias municipais e os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs).

5. Estrutura administrativa

No que se refere à estrutura administrativa, foram selecionados órgãos cujas atividades estavam relacionadas ao saneamento. Importante salientar que outras secretarias

executivas podem estar envolvidas na gestão dos serviços, mas o recorte englobou apenas aquelas em que as ações estavam pautadas no planejamento do setor, como pode ser visualizado no Quadro 1. Outra questão a ser ressaltada é que algumas informações não foram encontradas e/ou não estavam até então disponibilizadas nos portais das prefeituras, o que dificultou a presente análise.

Quadro 1: Estrutura administrativa e corpo técnico

Região imediata	Município	Órgão responsável (e/ou relacionados)	Número de servidores técnicos	Quantidade total de servidores lotados
Campos dos Goytacazes (RGIC)	Campos dos Goytacazes	Subsecretaria de Meio Ambiente	10	65
	Cardoso Moreira	Sec. de Agricultura, Ambiente e Pesca	5	36
	Italva	Sec. Mun. de Meio Ambiente e Limpeza Pública	S.I.	S.I.
	São Francisco de Itabapoana	Sec. Mun. de Meio Ambiente e Defesa Civil	S.I.	S.I.
	São Fidélis	Sec. Mun. de Desenvolvimento Ambiental e Agricultura	S.I.	S.I.
	São João da Barra	Sec. Mun. de Meio Ambiente e Serviços Públicos	3	S.I.
Itaperuna (RGII)	Bom Jesus do Itabapoana	Sec. Mun. de Meio Ambiente, Agricultura e Recursos Hídricos	2	16
	Itaperuna	Sec. Mun. de Meio Ambiente	6	S.I.
	Laje do Muriaé	Sec. Mun. de Meio Ambiente	2	S.I.
	Natividade	Sec. Mun. de Meio Ambiente	5	10
	Porciúncula	Sec. Mun. de Meio Ambiente	3	8
	São José de Ubá	Sec. Mun. de Meio Ambiente	7	15
	Varre-Sai	Sec. Mun. de Meio Ambiente	2	S.I.
Macaé–Rio das Ostras (RGIM)	Carapebus	S.I.	S.I.	S.I.
	Casimiro de Abreu	S.I.	S.I.	S.I.
	Conceição de Macabu	Sec. Mun. de Meio Ambiente	2	3
	Macaé	Sec. Mun. de Meio Ambiente	40	77
	Quissamã	Sec. Mun. Agricultura e Meio Ambiente	6	66
	Rio das Ostras	S.I.	S.I.	S.I.
Santo Antônio de Pádua (RGIP)	Aperibé	S.I.	S.I.	S.I.
	Cambuci	Sec. Mun. de Meio Ambiente	1	S.I.
	Itaocara	Sec. Mun. de Meio Ambiente	3	6
	Miracema	Sec. Mun. de Meio Ambiente	5	S.I.
	Santo Antônio de Pádua	Sec. Mun. de Meio Ambiente	9	15

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Portais das Prefeituras (2022).

Legenda: S.I.: Sem Informação

As informações vistas no Quadro sobre os órgãos responsáveis pelo campo da governança municipal dos serviços demonstram a visão política a respeito do setor. Em linhas gerais, a maioria dos municípios enquadra o setor de saneamento básico na Secretaria de Meio Ambiente, no entanto, observa-se que, em alguns deles, essa secretaria é incorporada a outros setores, o que muitas vezes ocorre em gestões que pretendem reduzir o número de pastas.

Na Região Geográfica Imediata de Campos (RGIC), inserida na Região Norte do ERJ, São Fidélis possui a Secretaria de Meio Ambiente ligada à pasta da agricultura, e Cardoso Moreira, à da agricultura e pesca. Ainda nessa região, São Francisco de Itabapoana é o único município que engloba a defesa civil na Secretaria de Meio Ambiente. Na Região Geográfica Imediata de Itaperuna (RGII), formada por municípios pertencentes à Mesorregião Noroeste

do estado, Bom Jesus de Itabapoana também possui a secretaria ligada à pasta da agricultura.

É possível notar que essas duas regiões foram as que tiveram todas as informações correspondentes às secretarias encontradas, diferentemente das demais. Dentre outros casos de relação com a pasta da agricultura estão Rio das Ostras e Quissamã, na RGIM (Região Geográfica Imediata de Macaé-Rio das Ostras). Na Região Geográfica Imediata de Santo Antônio de Pádua (RGIP), as secretarias executivas estão centradas na questão ambiental.

É importante pontuar que, embora o setor do saneamento seja transversal e perpassa diversas áreas, como saúde, políticas urbanas, planejamento, infraestrutura, entre outras, a alocação do setor de saneamento na área ambiental permite uma atenção maior no que tange à governança hídrica. Por outro lado, sua alocação formal por si só não garante, necessariamente, a integração dessas políticas, sendo fundamental um corpo técnico que atenda às demandas da população.

No que se refere ao corpo de funcionários para pensar a concessão dos serviços de abastecimento de água na região, as secretarias dos polos regionais foram as que apresentaram os maiores quantitativos de corpo técnico, favorecendo a participação ativa da representação da pasta do município na elaboração dos PMSBs e na obtenção de recursos destinados ao setor. O município de Macaé destaca-se por possuir uma boa estrutura administrativa, assim como Quissamã, o que pode ter influenciado na decisão sobre a não adesão.

Apesar de Campos dos Goytacazes já possuir seus serviços privatizados desde o século passado, ele também se destacou por ser o segundo maior município em quadro técnico, atrás apenas de Macaé. Esses números são discrepantes quando comparados à quantidade de servidores responsáveis nos demais municípios. Cambuci, pertencente à RGIP, apresentou o quadro mais limitado, com apenas um único servidor nessa secretaria,

representado pelo próprio secretário. Essa condição fragiliza o órgão em relação à diversidade de atividades expressas pelas variadas atribuições presentes na pasta.

Embora não tenha sido possível obter o quantitativo total do quadro de pessoal na estrutura administrativa da secretaria de Itaperuna, como polo regional, o município também optou pela não adesão. Mesmo não tendo influência direta da indústria do petróleo e do complexo portuário, a cidade tem um forte setor comercial e é conhecida pelo desempenho na indústria de laticínios desde 1970 (MARINHO, 2017).

Apoiando-se sobre essas reflexões, indaga-se até onde a influência do capital privado consegue se infiltrar diante dos órgãos locais mais estruturados, uma vez que o discurso para concessão dos serviços se pautava na falta de estrutura e de capacidade técnica para universalizar o acesso ao saneamento. Observando casos como os de Macaé e Quissamã, pode-se questionar como a estruturação dos órgãos influencia uma melhor articulação com a concessionária estadual a ponto de essa parceria conseguir gerar bons resultados sem a participação da iniciativa privada.

Para síntese do questionamento suscitado neste tópico, é possível apontar que os aspectos observados convergem para a questão de qual seria o potencial de expansão do setor privado se o corpo institucional do poder público local fosse melhor estruturado. Assim, o tópico seguinte está reservado à análise de mais um indicador da dimensão administrativa da capacidade institucional, o qual influencia na reflexão da questão levantada.

6. Planos Municipais de Saneamento Básico – PMSBs

No que se refere à variável de planos e programas, selecionamos os PMSBs como indicadores. No Quadro 2, apresentam-se o levantamento da presença ou não dos planos e o ano em que foram publicados.



DOUTORADO
COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Quadro 2: Arcabouço legal

Região imediata	Município	Plano		
		Sim	Não	Ano
Campos dos Goytacazes (RGIC)	Campos dos Goytacazes		X	2013
	Cardoso Moreira		X	2015
	Italva	X		2015
	São Francisco de Itabapoana		X	2013
	São Fidélis	X		2013
	São João da Barra	X		2014
Itaperuna (RGII)	Bom Jesus do Itabapoana		X	2014
	Itaperuna		X	2015
	Laje do Muriaé	X		2015
	Natividade	X		2015
	Porciúncula	X		2015
	São José de Ubá	X		2015
	Varre-Sai	X		2015
Macaé – Rio das Ostras (RGIM)	Carapebus	X		2020
	Casimiro de Abreu		X	–
	Conceição de Macabu		X	2013
	Macaé		X	2021
	Quissamã	X		2010
	Rio das Ostras		X	–
Santo Antônio de Pádua (RGIP)	Aperibé	X		2015
	Cambuci	X		2015
	Itaocara		X	2013
	Miracema		X	2020
	Santo Antônio de Pádua	X		2012

Fonte: Elaborado pelos autores com base em INFOSANBAS (2022) e SNIS (2020).

Na RGIC, Italva, São Fidélis e São João da Barra declararam possuir o PMSB. Os municípios de Campos e São Francisco de Itabapoana encontram-se em situação semelhante, em que não há histórico de reconhecimento dos planos, apesar de esses documentos terem sido identificados. Numa situação inversa, São João da Barra informou ter o PMSB, mas não foi encontrado esse documento indicando uma deficiência das gestões do município em relação à publicidade.

Nos documentos analisados, foi possível notar que o município de São Francisco de Itabapoana teve uma única instituição, privada, responsável pela elaboração enquanto os demais contaram com a atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana em cooperação com as instituições, órgãos

públicos e empresas. Em relação à RGII, foi observado que os municípios de Bom Jesus, Itaperuna, Natividade, Porciúncula e Varre-Sai foram contemplados por um Plano Regional de Saneamento com Base Municipalizada, visto a proximidade geográfica dos municípios e a integração hidrográfica³. Entretanto, apesar da existência dos documentos, os dois primeiros municípios não os reconheceram, alegando não possuir PMSB.

Ainda nessa região, Laje do Muriaé e São José de Ubá também foram contemplados por um plano regional com base municipalizada, que englobou os municípios de Aperibé e Cambuci.

Na RGIM, apenas Carapebus e Quissamã declararam possuir PMSB, sendo a primeira com participação

exclusivamente de instituições públicas, e a segunda, privada. Vale destacar também a identificação de um plano de saneamento de Conceição de Macabu, realizado apenas por uma instituição privada, apesar do município não o ter reconhecido.

No caso de Macaé, seu plano foi finalizado, em 2021, pelo Consórcio Intermunicipal Lagos São João (CILSJ) em parceria com o CBH e uma empresa privada, por isso não teve a base do SNIS atualizada para constatar sua existência. O consórcio tem como uma de suas funções dar suporte técnico aos municípios na gestão ambiental. Ele colabora, desde 1999, com o governo estadual e outros 13 municípios, inclusive os pertencentes à RGIM (CILSJ, 2022).

Por fim, na RGIP, a maioria dos municípios declarou possuir PMSB, com exceção de Itaocara e Miracema. No primeiro caso, o município reconhecia o plano até 2019. Já Miracema apresentava uma situação semelhante à de Macaé devido à elaboração ter sido em ano posterior à última declaração. Esses planos foram realizados por entidades ligadas ao CBH⁴, em parceria com empresas privadas, enquanto Miracema firmou contrato apenas com a AGEVAP e CEIVAP.

Um outro aspecto importante de se notar é a questão temporal. O município de Quissamã foi o primeiro a ter um PMSB, em 2010, enquanto os outros variaram de 2013 a 2015. Já Carapebus e Miracema finalizaram o PMSB no ano da aprovação da Lei n.º 14.026/2020, e Macaé, em 2021. Nos planos municipais, é possível observar semelhanças nas instituições e entidades envolvidas, tendo os CBHs como importantes atores parceiros dos municípios. Esse ponto demonstra que, para além da importância de uma estrutura administrativa municipal, faz-se necessário o apoio de outras instituições públicas em um esforço cooperativo.

Ao analisar aqueles municípios que concederam os serviços de abastecimento de água, nota-se uma maior quantidade de municípios que não reconheciam seus PMSBs, tendência oposta aos que permaneceram com a CEDAE. A lacuna no planejamento do setor, marcada pela falta de reconhecimento dos planos nos municípios que aderiram, levanta questões sobre o potencial desse aspecto ser um dos motivos para a decisão municipal.

Na modelagem do saneamento do ERJ, é importante citar que os municípios fluminenses foram contemplados com os documentos chamados “Estudos Técnicos e Planejamento para a Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”, elaborados pelo

Consórcio Fator, Concremat Engenharia e Vernalha Guimarães & Pereira Advogados, e encaminhados pela Casa Civil junto ao escritório que solicitava, aos municípios, a resposta sobre a adesão ao processo.

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

Além disso, o decreto aponta que as informações sobre a consulta e as audiências públicas foram “prestadas pelo Executivo Estadual” (ITAOCARA, 2021), não havendo indícios de participação do município nesse processo. Assim, devemos nos perguntar até que ponto a introdução da iniciativa privada em questões públicas locais pode fortalecer ou manter os municípios capturados pelo discurso de incapacidade.

Diante dessas discussões, abrem-se caminhos para uma análise individual de cada município, a fim de captar as particularidades que envolvem questões políticas e institucionais relacionadas à governança, o que não cabe no objetivo deste trabalho. Muitos municípios contrataram empresas para a realização dos planos, mas não reconheceram a existência deles, fato que significou custos públicos sem retorno.

Como apontam Cruz et al. (2011), a capacidade institucional, vinculada à estabilidade de uma estrutura organizacional, está diretamente ligada à existência de uma unidade administrativa. Uma vez estável, essa estrutura sustenta mudanças políticas e administrativas. Ainda de acordo com os autores, tal aspecto assegura, ou pelo menos facilita, a continuidade de atividades já em desenvolvimento e a construção de políticas públicas.

Moretti e Ferrara (2019) destacam que a ausência dos PMSBs, principalmente pelos municípios com menores quantitativos populacionais, – que também se relaciona com a dificuldade no acesso a recursos – está entre os principais motivos da falta de regularização do setor em âmbito municipal. Esses sinais são indicativos, colocam em questão a capacidade institucional dos municípios.

É mister reconhecer que uma análise mais completa da capacidade institucional requer mais elementos do que apenas os dois indicadores analisados. No entanto, a proposta foi apenas apresentar indicativos de déficits da administração pública e da estrutura institucional para a gestão e provisão dos serviços, a fim de levantar questionamentos a respeito de uma região que se mostrou contraditória dentro do novo cenário do setor de saneamento.

7. Considerações finais

O artigo buscou analisar a provisão dos serviços de abastecimento de água no Eixo Norte do ERJ sob a ótica da capacidade institucional, tendo como indicadores a estrutura administrativa municipal e seus PMSBs. A reconfiguração na prestação desse serviço mostrou o grande avanço da iniciativa privada na área de estudo a partir de um modelo de regionalização atrativo para atender aos interesses dos grupos econômicos.

Antes dessa modelagem, a área de estudo possuía apenas dois dos 24 municípios com prestadores privados e um com governança municipal enquanto a CEDAE se fazia presente em todo o restante. Atualmente, ela está composta por quatro diferentes prestadores: dois públicos, sendo um estadual (CEDAE) e outro municipal, e três privados (Águas do Paraíba, Aegea e Águas de Pádua). Essa heterogeneidade acarreta a dificuldade de integração na prestação do serviço de abastecimento de água, uma vez que não há indícios de interesse comum entre elas.

Muitos aspectos podem estar envolvidos na decisão pela concessão dos serviços de abastecimento de água à iniciativa privada, mas, em razão do cenário atual em que os municípios se encontram, pode-se inferir que a adesão, ou não, à regionalização está associada a questões institucionais do poder público local. Esse aspecto ficou representado pela escassa estrutura administrativa das secretarias municipais, dificultando a participação ativa da representação da pasta nos municípios, com poucos exemplos contrários, como Macaé e Quissamã.

Outro ponto que marca a relação entre a decisão de conceder ou não com a questão institucional é a lacuna no planejamento do setor com a falta de reconhecimento por parte dos municípios dos PMSBs. Esses motivos podem ter favorecido a inserção da iniciativa privada em muitos municípios do Eixo Norte. Por outro lado, observa-se também que Macaé foi o único que teve seu plano elaborado por um consórcio intermunicipal, o que

demonstra a facilidade desse município na articulação e integração com essas estruturas institucionais.

Por fim, a reconfiguração dos serviços e os indicadores utilizados para inferir a capacidade institucional assinalam o questionamento de até onde a influência do capital privado consegue se infiltrar diante de órgãos locais mais estruturados e tendo instituições públicas parceiras em seu fortalecimento.

Referências

AEGEA. **Quem Somos**. 2023. Disponível em: <https://www.aegea.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BNDÉS - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Seminário BNDÉS com “S” de Social e de Saneamento Projeto Saneamento CEDAE**. 2019. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/0bbdee09-54db-4bd7-9c99-ff9aeca53cb1/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+CEDAE+-+Painel+Projetos.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mX.Ntj>. Acesso em: 22 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 08 jan. 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 557-581, ago. 2017.

CAMPOS, A.; SPONCHIADO, B.; REGUEIRA, C. **Cinco cidades do RJ podem ficar sem o dinheiro do leilão da Cedae por falta de planejamento**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/07/07/sete-cidades-do-rj-podem-ficar-sem-o-dinheiro-do-leilao-da-cedae-por-falta-de-planejamento.ghtml>. Acesso em: 08 out. 2022.

CILSJ - Consórcio Intermunicipal Lagos São João. Apresentação. São Pedro da Aldeia. 2022. Disponível em: <https://cilsj.org.br/cilsj/>. Acesso em: 06 out. 2022.

CRUZ, M. C. M. T. et al. **Gestão pública no estado de São Paulo**: elementos para um olhar analítico. In: VELOSO, J. F. A. et al. (orgs.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 87-140.

INFOSANBAS. **Plataforma de dados e informações sobre saneamento básico dos municípios brasileiros**. 2022. Disponível em: <https://infosanbas.org.br/> Acesso em: 30 maio 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

ITAOCARA. **Decreto Municipal nº 2.009, de 13 de maio de 2021**. Aprova o plano municipal de abastecimento de água e esgotamento sanitário no perímetro urbano do município de Itaocara, nos termos da lei federal nº 11.445/2007. 2021. Disponível em: https://docs.google.com/viewer?url=https://portal.itaocara.rj.gov.br/generador/arquivos/transparencia/8953BIOPI_224_SITE.pdf. Acesso em: 09 out. 2022.

MARINHO, I. PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO DO NOROESTE FLUMINENSE. **Revista Tamoios**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 78-93, dez. 2017.

MORETTI, R. S.; FERRARA, L. N. **A universalização do saneamento e suas relações com a pobreza e a precariedade urbana no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/08/A-UNIVERSALIZA%C3%87%C3%83O-DO-SANEAMENTO-E-SUAS-RELA%C3%87%C3%95ES-COM-A-POBREZA-A-DESIGUALDADE-E-A-PRECARIEDADE-URBANA-NO-BRASIL.pdf>. Acesso: 07 fev. 2021.

QUINTSLR, S.; WERNER, D. Rodadas de neoliberalização e saneamento básico no Brasil: o caso da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE). In: BRANDÃO, C. A.; WERNER, D.; OLIVEIRA, F. L. P. **Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021, cap. 13, p. 335-364.

RAMÍREZ, A. V. **Capacidad institucional y desempeño del organismo operador en el saneamiento de las aguas residuales de la zona conurbada Guadalupe – Zacatecas**. 2018. 128 p. Dissertação (Mestre em Administração Integral do Ambiente) - *El Colegio de la Frontera Norte*, Tijuana, 2018.

REPETTO, F. **Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina**. Washington, DC: *Inter-American Development Bank*, 2004, 40 p.

SNIS - SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. 2019. **Série Histórica**. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

TAVARES, E.; RIBEIRO, C. F.; SOUZA, J. S. A. Saneamento básico na contramão da justiça ambiental: mudanças no interior Fluminense no contexto da privatização. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 19., 2022, Blumenau. **Anais** [...]. ENANPUR, 2022.

¹ Em 2017, foi sancionado o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), Lei Complementar (LC) n.º 159, oferecendo, aos estados em desequilíbrio com as contas públicas e endividados com a União, a suspensão do pagamento da dívida por três anos em troca de uma série de medidas, tais como cortes orçamentários, congelamento de salários de servidores e privatizações.

² A Aegea Saneamento é uma empresa que “atua no gerenciamento de ativos de saneamento por meio de concessões comuns plenas ou parciais, subconcessões e parcerias público privadas (PPPs), como administradora de concessões públicas em todo processo do ciclo integral da água – abastecimento, coleta e tratamento de esgoto” (AEGEA, 2023).

³ Esses municípios integram-se numa mesma região hidrográfica, do Baixo Paraíba e Itabapoana. A região também engloba integralmente outros municípios do Eixo Norte Fluminense, como Campos, Quissamã, Cambuci, São Francisco, Laje do Muriaé e parcialmente os municípios de Conceição de Macabu, Carapebus e São Fidelis.

⁴ São elas: a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP) e o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP).