



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RACHEL MAIA RÔLA TIMBÓ SILVEIRA

**A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO E SUAS
REPERCUSSÕES EM DECORRÊNCIA DA PARCERIA PUBLICO PRIVADA NO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

FORTALEZA

2025

RACHEL MAIA RÔLA TIMBÓ SILVEIRA

A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO E SUAS
REPERCUSSÕES EM DECORRÊNCIA DA PARCERIA PUBLICO PRIVADA NO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite
Moreira

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S591a Silveira, Rachel Maia Rôla Timbó.

A Avaliação da Política Pública de Saneamento Básico e suas Repercussões em
Decorência da Parceria Público Privada no Município de Fortaleza / Rachel Maia Rôla
Timbó Silveira. – 2025.

106 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias,
Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Moreira Leite.

1. Política Pública. 2. Saneamento. 3. Universalização. 4. Parceria Público-Privada. I.
Título.

CDD 320.6

RACHEL MAIA RÔLA TIMBÓ SILVEIRA

A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO E SUAS
REPERCUSSÕES EM DECORRÊNCIA DA PARCERIA PUBLICO PRIVADA NO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovada em: 25/06/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Milena Marcintha Alvez Braz
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Francisco de Assis de Souza Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dedico este trabalho aos meus pais, ao meu marido, e aos meus filhos, que me deram força e coragem para enfrentar as adversidades que nos rodearam durante todo o mestrado, mas que com a Graça de Deus e de Nossa Senhora de Lourdes, conseguimos vencer.

AGRADECIMENTOS

À Deus, que me sustentou e permitiu viver esse momento de felicidade, apesar dos obstáculos ao longo do caminho.

À minha mãe, Helyett, e o meu pai, Silvio, por sempre me estimularem a estudar e fazer entender que o conhecimento é a chave do crescimento tanto pessoal como profissional.

Ao meu marido Fábio e meus filhos, Felipe e Marina, pelo incentivo, apoio e compreensão da minha ausência nos momentos de dedicação ao mestrado.

Aos amigos do mestrado, pela amizade, companheirismo e discussões enriquecedoras. Vou sentir saudade!

Ao professor Dr. Carlos Américo, meu orientador, pelo estímulo, paciência e conhecimentos compartilhados.

Aos colegas da Cagece, que dividiram as angústias e alegrias durante a elaboração da dissertação.

A todos os professores do Mestrado de Avaliação em Políticas Públicas - MAPP pelos saberes aprendidos.

Muito obrigada a todos!

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”
(Marthin Luther King).

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo avaliar a política pública de saneamento básico no município de Fortaleza, com foco nas repercussões da Parceria Público-Privada (PPP) estabelecida entre a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) e a empresa Ambiental Ceará. A análise parte do contexto do Novo Marco Legal do Saneamento, que estabeleceu a meta de universalizar o saneamento básico no Brasil até 2033, mediante a prestação dos serviços por entidades privadas e os benefícios advindos para a população. A pesquisa fundamenta-se na abordagem metodológica da Avaliação em Profundidade (AP), que permite a compreensão crítica e contextualizada da política pública, considerando os sentidos e significados atribuídos por gestores e cidadãos. A pesquisa utiliza métodos qualitativos, com aplicação de entrevistas a moradores de alguns bairros de Fortaleza, além de dirigentes das instituições envolvidas. Os resultados relacionados ao abastecimento de água mostraram um desempenho satisfatório, enquanto os referentes ao esgotamento sanitário revelaram avanços pontuais. No entanto, também evidenciaram frustrações, sentimento de abandono, problemas de articulação entre Cagece e Ambiental Ceará, e uma lógica de atuação privada voltada à rentabilidade, em detrimento da equidade e do compromisso com os direitos fundamentais. A PPP, segundo os dados coletados, não tem conseguido atender de forma equânime às necessidades da população, especialmente nas áreas mais vulneráveis. Além disso, observam-se falhas na governança e no controle social, fundamentais para o sucesso de modelos híbridos de gestão. A pesquisa concluiu que, embora a PPP tenha potencial para contribuir com a universalização dos serviços, seu sucesso depende de uma regulação rigorosa e de um Estado ativo, capaz de garantir que o retorno social dos investimentos esteja à altura dos recursos públicos empregados. Avaliar políticas públicas sob a ótica da Avaliação em Profundidade mostrou-se não apenas uma escolha metodológica, mas um posicionamento político e ético que valoriza os anseios dos sujeitos, o compromisso com a democracia e os direitos fundamentais.

Palavras-chave: saneamento básico; parceria público-privada; avaliação em profundidade; políticas públicas; universalização; direito fundamental.

ABSTRACT

This dissertation aims to evaluate the public policy on basic sanitation in the city of Fortaleza, with a focus on the impacts of the Public-Private Partnership (PPP) established between the Ceará Water and Sewerage Company (Cagece) and the company Ambiental Ceará. The analysis is based on the context of the New Legal Framework for Sanitation, which set the goal of universalizing basic sanitation services in Brazil by 2033 through the participation of private entities and the resulting benefits for the population. The research is grounded in the methodological approach of In-Depth Evaluation (IDE), which enables a critical and contextualized understanding of public policy, considering the meanings and significance attributed by both managers and citizens. The study employs qualitative methods, including interviews and questionnaires conducted with residents of selected neighborhoods in Fortaleza, as well as with managers of the involved institutions. The results related to water supply showed satisfactory performance, whereas those concerning sanitary sewage revealed only specific advances. However, they also highlighted frustrations, a sense of neglect, coordination problems between Cagece and Ambiental Ceará, and a private operational logic focused on profitability at the expense of equity and the commitment to fundamental rights. According to the collected data, the PPP has not been able to equitably meet the needs of the population, especially in the most vulnerable areas. Furthermore, shortcomings in governance and social control—both essential for the success of hybrid management models—were observed. The research concluded that, although the PPP has the potential to contribute to the universalization of services, its success depends on strict regulation and an active state capable of ensuring that the social return on investments matches the public resources employed. Evaluating public policies from the perspective of In-Depth Evaluation proved to be not only a methodological choice but also a political and ethical stance that values the aspirations of individuals and reinforces a commitment to democracy and fundamental rights.

Keywords: basic sanitation; public-private partnership; in-depth evaluation; public policies; universalization; fundamental rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Linha do tempo-datas relevantes da atualização do Marco Regulatório do Saneamento Básico.....	60
Figura 2 –	Ciclo da Política Pública de Saneamento Básico no Brasil.....	63
Quadro 1 –	Ações da Agência Nacional de Águas em relação ao Novo Marco do Saneamento.....	69
Quadro 2 –	Ações do Ministério do Desenvolvimento Regional em relação ao Novo Marco do Saneamento.....	70
Figura 3 –	Identificação dos Municípios contemplados na Parceria Público-privada.....	80
Figura 4 –	Localização da capital Fortaleza no Ceará.....	82
Quadro 3 –	Meta Anual de Cobertura de Esgoto no Município de Fortaleza.....	83
Quadro 4 –	Obrigações a serem cumpridas pela Cagece.....	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
AP	Avaliação em Profundidade
ARCE	Agência Reguladora do Estado do Ceará
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CBHs	Comitês de Bacia Hidrográfica
CEF	Caixa Econômica Federal
CESB	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
COGERH	Companhia de Gestão de Recursos Hídricos
Dnocs	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
EPC	Estação de Pré-condicionamento de Esgoto
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FESB	Fundo Estadual de Saneamento
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FSESP	Fundação de Serviços de Saúde Pública
GESAR	Gerência de Saneamento Rural
ITB	Instituto Trata Brasil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PESB	Plano Estadual de Saneamento Básico do Ceará
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PPP	Parceria Público-Privada
RMC	Região Metropolitana do Cariri
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SAEES's	Serviços Autônomos de Água e Esgoto
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SINGERH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SINISA	Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico
SISANCE	Sistema Estadual de Informações em Saneamento
SISAR	Sistema Integrado de Saneamento Rural
SNS	Secretaria Nacional de Saneamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	DA PERSPECTIVA AVALIATIVA DA PESQUISA.....	20
2.1	A origem da avaliação de políticas públicas. Visões diferentes. Hegemônica X Contra Hegemônica.....	20
2.2	A escolha da perspectiva avaliativa.....	23
2.2.1	<i>Análise de conteúdo.....</i>	24
2.2.2	<i>Análise de Contexto.....</i>	25
2.2.3	<i>Trajectoria institucional da política.....</i>	25
2.2.4	<i>Espectro territorial e temporal.....</i>	28
3	DO PERCURSO METODOLÓGICO.....	29
3.1	Quanto à abordagem da pesquisa.....	29
3.2	Quanto aos instrumentos de coleta de dados e os sujeitos da pesquisa.....	30
3.3	Quanto à análise dos dados.....	31
4	CONSTRUÇÃO TEÓRICA E CATEGORIAL: POLÍTICA PÚBLICA, DIREITO E SANEAMENTO.....	32
4.1	Política Pública.....	32
4.2	Saneamento básico: direito humano ou fundamental.....	34
4.3	Neoextrativismo: conflitos, contradições e resistências.....	38
4.3.1	<i>A água no centro da disputa: bem comum ou mercadoria? Seja ela pura ou no formato de esgoto.....</i>	40
5	DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO.....	42
5.1	O panorama histórico.....	42
5.2	O desenvolvimento da política de saneamento em âmbito nacional.....	47
5.3	A política de saneamento sob a ótica do governo do Estado do Ceará.....	54
5.4	O Município de Fortaleza – plano ou política de saneamento básico.....	62
6	IMPACTOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO - LEI Nº 14.026/2020.....	65

7	CRIAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO ESGOTO NO CEARÁ E SEU DESEMPENHO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.....	75
8	CONCLUSÃO.....	91
	REFERÊNCIAS.....	94
	APÊNDICE A - PERGUNTAS UTILIZADAS NAS ENTREVISTAS.....	104
	APÊNDICE B - PERGUNTAS UTILIZADAS NAS ENTREVISTAS - AMBIENTAL CEARÁ.....	105
	APÊNDICE C - PERGUNTAS UTILIZADAS NAS ENTREVISTAS - CIDADÃO.....	106

1 INTRODUÇÃO

Desde o início da humanidade, além de se preocupar em angariar o alimento diário, o homem se voltava a garantir a manutenção de sua saúde, a fim de buscar uma melhor qualidade de vida.

Segundo Rocha (1997) existem registros históricos que remontam há 4.000 anos a.C em que sinalizavam acerca da existência do nascedouro do saneamento básico:

Procedendo uma busca na história da humanidade, é possível estabelecer uma certa cronologia na evolução do abastecimento e tratamento da água que, como visto, remonta primórdios anteriores à era cristã, há cerca de 4.000 anos a.C. Nesse período é preciso enfatizar, foram executados canais de irrigação, galerias, manilhas, recalques, cisternas, reservatórios, poços, túneis e aquedutos, e foram instalados medidores de água: equipamentos usados por diversas civilizações da Mesopotâmia, Babilônia, Índia, Grécia, Egito, China, Itália e outras.

Revela-se ainda no velho testamento a existência de diversas passagens vinculadas às práticas sanitárias do povo judeu como, por exemplo, o uso da água para limpeza: “roupas sujas podem levar a doenças como a escabiose”, ou seja, a consciência da forma de utilização da água já estava atrelada à saúde e à qualidade de vida.

O saneamento estava presente, mesmo de forma bem rudimentar, pois já existia a preocupação desde a captação da água até a sua destinação final e os reflexos dessas ações na vida das pessoas.

No entanto, apesar da importância do saneamento na qualidade de vida do cidadão, ao longo de sua história o Estado nunca deu o destaque necessário à essa temática.

Nas últimas cinco décadas, o Brasil tem enfrentado uma severa instabilidade quanto ao atendimento de demandas sociais atreladas à saúde e ao saneamento básico; mormente nos anos de 1980, em que se vivia um período bastante conturbado no país, com o fim da ditadura militar, a redemocratização do Brasil e a retomada de alguns direitos usurpados no regime anterior.

Assim como em outras áreas, segundo Delpupo (2015) o setor de saneamento também passou por um período de grandes incertezas e indefinições

no campo da política, do financiamento, da organização da prestação de serviços e da estrutura da regulação.

Diante do cenário dramático vivido na ditadura, a Constituinte de 1988, entendeu ser necessário deixar registrado na Magna Carta, em seu art. 1º, III, que um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil seria a dignidade da pessoa humana, o qual é constituído pelo exercício de vários direitos fundamentais. É o que afirma João Batista Herkenhoff:

Negaria a crença na dignidade da pessoa humana relegar as pessoas à própria sorte cuidando cada um de si. Afronta a dignidade humana defender um modelo de Estado e de sociedade que se abstém de prover os direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à salvaguarda do substrato humano dos seres (Herkenhoff, 1999, p. 278).

No campo dos direitos, surge ainda o questionamento se o saneamento seria um direito humano ou um direito fundamental; no entanto, se observa que em razão de sua essencialidade e indisponibilidade na vida do ser humano, o saneamento é sim um direito fundamental resguardado pela Constituição.

Não obstante a sua relevância, observou-se um distanciamento entre a legislação vigente e a práxis institucional, que pode ser explicado, dentre outras razões, segundo Miranda (2014), devido à falta de projetos compatíveis, a investimentos insuficientes e à falta de uma política pública adequada.

Para Lejano¹ (2012), entender essa dicotomia e compreender porque as políticas e as instituições funcionam ou falham, precisaria penetrar no que essas entidades realmente são, não se limitando a perceber como elas estão constituídas formalmente.

Nessa linha, para melhor assimilar a evolução da política em comento, retomamos à década de 1990, em que o setor viveu um intenso debate entre os governantes da época e empresas privadas, para o estabelecimento de uma Política Nacional de Saneamento. Tanto Fernando Collor de Melo como Fernando Henrique Cardoso optaram por adotar uma abordagem neoliberal na condução da política do setor, haja vista a crise tecnológica da indústria e a alta taxa inflacionária. O Estado

¹ Para Lejano, a política deve ser compreendida em seu cotidiano, na prática dos atores sociais envolvidos com ela, em seus contextos específicos.

deixou a postura de desenvolvimentista e grande investidor, para figurar como um mero Estado regulador.

Não se pode olvidar que durante esse período foram feitos alguns investimentos, mas nada tão expressivo. Inclusive acreditava-se que com a chegada do novo Presidente, Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, a situação poderia mudar consideravelmente, o que não aconteceu.

Em 2007, com a edição da Lei nº 11.445 foi dado um importante passo no setor de saneamento, estabelecendo as diretrizes nacionais sobre o tema, instituindo os direitos e deveres dos titulares da prestação dos serviços – Municípios e Distrito Federal e, principalmente, estimulando a adoção de uma política pública voltada à economicidade, eficiência e controle social.

No final de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 foi aprovada, tendo sido transformada na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, instituindo o teto dos gastos públicos pelos próximos 20 anos (Brasil, 2016). O cenário de congelamento dos orçamentos e gastos federais, analisado em conjunto com os indicadores de saneamento do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), demonstrava que não haveria recursos públicos para alcançar as metas de universalização do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) vigente à época (Gonçalves, 2019, p. 75)².

A fim de melhorar essa situação, fora promulgada a Lei nº 14.026/2020 – Novo Marco Legal do Saneamento, que traçou como objetivo alcançar a universalização do saneamento básico até o ano de 2033, garantindo que 99% da população tenha acesso à água potável e 90% ao esgotamento sanitário; a melhora na qualidade de vida das pessoas; e algumas alterações na Lei nº 11.445/2007, dentre as quais a ampliação de poderes para as agências reguladoras e a possibilidade de prestação de serviços por empresas privadas.

Trazendo para o cenário cearense, refletindo sobre o tema, por ser empregada pública da Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará – Cagece, sempre fui indagada sobre a qualidade dos serviços prestados pela Companhia em

² Segundo estudo realizado pela Cagece, em 2016, Fortaleza possuía uma cobertura de 98,65% de abastecimento de água e 57,84% de esgotamento sanitário. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclcfindmkaj/https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/02/Cagece_-_Saneamento_Basico_-_Ceara_-_2_edicao.pdf.e <https://www.cagece.com.br/quem-somos/historia/>. Acesso em 07 mai 2025.

Fortaleza e o quanto poderiam ser diferentes os resultados desses, se fossem ofertados pela iniciativa privada.

A Cagece é uma sociedade de economia mista, integrante da Administração Pública Indireta do Estado e responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 152 municípios no Ceará, dentre os quais a nossa Capital. Assim como outras companhias estaduais, a Cagece vem driblando a sua privatização, embora não tenha conseguido ficar imune à adoção de uma Parceria Público Privada - PPP.

Partindo desse contexto, decidi ingressar no Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas e construir um trabalho visando avaliar a política pública de saneamento básico, por meio da atuação da Parceria Público Privada celebrada entre a Cagece e a empresa Ambiental Ceará, no município de Fortaleza.

Ressalta-se que a despeito do conceito de saneamento abranger vários serviços, no presente trabalho nos limitaremos a abordar os relacionados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário.

A PPP surgiu como alternativa da obrigação imposta pela Lei nº 14.026/2020 que é promover a universalização do saneamento e melhorar a qualidade de vida da população.

A escolha da atuação da PPP se deu por ser um projeto novo e existia uma grande expectativa do Governo do Estado/Cagece na produção de resultados positivos, bem como se acreditava ser a solução de todos os entraves e problemas do saneamento no Ceará e por fim, ajudaria no alcance da tão sonhada universalização.

Tal entendimento partiu do pressuposto de que o Estado ficando em uma posição secundária, seria liberada a força do empreendedorismo, do dinamismo e da inovação da iniciativa privada.

Assim, surgiram os seguintes questionamentos que delineiam a conjunção problemática da pesquisa: - a Ambiental Ceará e a Cagece atingirão a meta de universalização estabelecida pela legislação em 2033?; - a qualidade de vida das pessoas sofrerá algum impacto positivo com a execução dos serviços, pela iniciativa privada?

Essas ponderações estão alinhadas com o pensamento de Mazzucato (2014), quando afirma que o Estado deve procurar grupos de interesse (entidades

privadas) com os quais possa trabalhar dinamicamente e não se curvar ao setor privado em busca de doações, rendas e privilégios desnecessários.

Assevera a referida autora que na Parceria Pública Privada o Estado deve permanecer com a capacidade de governança, não atuando apenas como facilitador submisso; deve haver a repartição justa dos riscos e ganhos; e principalmente, que o retorno social deve ser proporcional ao investimento público.

Destarte, é importante avaliar a política pública de saneamento, no município de Fortaleza, para identificar os avanços e os resultados na qualidade de vida população com a sua execução, e assim poder contribuir para observar a visão dos gestores e a percepção dos beneficiários com as ações desenvolvidas, e ao final, fornecer subsídios para o aprimoramento da própria política.

Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo é avaliar a política de saneamento básico, por meio da operação da PPP e seus reflexos na qualidade de vida da população de Fortaleza, em busca da universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Partindo desse objetivo, define-se como objetivos específicos do presente trabalho:

a) Verificar possíveis melhorias nos serviços de esgotamento sanitário oferecidos pela iniciativa privada em relação ao modelo anterior de gestão direta pela Cagece;

b) Examinar se a presença da empresa privada têm promovido avanços significativos na qualidade de vida da população de Fortaleza de forma igualitária;

c) Analisar se a universalização do acesso ao saneamento básico será atingido dentro do prazo estipulado pela Lei nº 14.026/2020, na cidade de Fortaleza.

Considerando os objetivos, a pesquisa será de abordagem qualitativa, pois permite relacionar os aspectos particulares e gerais do caso estudado, sobretudo no entendimento de Deslauriers e Kérisit (2014) quando o objetivo da abordagem é a ação interpretada, tanto pelo pesquisador, quanto pelos sujeitos da pesquisa (gestores e beneficiários), mostrando-se assim, um caminho propício para uma avaliação de políticas públicas onde os atores são peças fundamentais para que se compreenda o campo.

O recorte temporal escolhido foi o compreendido entre os anos de 2022, 2023, 2024 e 2025, que se referem ao ano exatamente anterior à celebração da

PPP (2022) e o período de sua operação. Todavia, existem alguns dados em períodos anteriores que foram utilizados para contextualizar a evolução da política até a chegada da PPP.

As técnicas de coleta de dados envolveram análise documental e realização de entrevistas, as quais foram realizadas na cidade de Fortaleza, nos meses de maio e junho de 2025. Esclarece-se que no decorrer da pesquisa foi descoberto que a operação da PPP está se dando em toda a cidade de Fortaleza, no entanto, no tocante à ampliação da rede de esgoto, a empresa Ambiental Ceará se limitou aos bairros Granja Lisboa e Granja Portugal³.

A realização de entrevistas coube dentro da perspectiva da Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008, 2011), pois buscou compreender a natureza múltipla e complexa da política pública, articulando a análise do texto normativo com a realidade prática de sua execução, haja vista que a política pública de saneamento tem uma atuação interdisciplinar e envolver vários atores, como os prestadores dos serviços públicos e os beneficiários destes.

Com o fito de facilitar a leitura e ampliar o debate sobre a avaliação da política de saneamento, o presente trabalho foi dividido em 8 capítulos. O Capítulo I contempla a introdução, apresentando as informações sobre o objeto de estudo, os objetivos a serem alcançados, a motivação da pesquisa e a sua justificativa.

No Capítulo II, é mostrada a perspectiva avaliativa que foi utilizada no trabalho, contemplando os quatro eixos da Avaliação em Profundidade, quais sejam a análise de conteúdo, análise de contexto, a trajetória institucional da política e o espectro territorial e temporal.

O percurso metodológico está detalhado no Capítulo II, ocasião em que é apresenta a abordagem escolhida; os objetivos e os procedimentos adotados; os instrumentos de coleta e a forma como os dados foram analisados. Apresentam-se ainda o lócus da pesquisa e a motivação da escolha da perspectiva avaliativa adotada.

O Capítulo IV apresenta a explanação de conceitos e definições de política pública, marco legal e saneamento, que são termos importantes que se fazem presentes ao longo de todo o trabalho; assim como está exposta uma discussão na área jurídica, sobre a classificação do saneamento ser considerado um

³ A referida informação fora fornecida pela empresa Ambiental Ceará, em 23 de maio de 2025, após solicitação formulada no site Ceará Transparente.

direito humano ou direito fundamental e a confirmação da figura deste na Constituição Federal.

Por sua vez, o Capítulo V é composto por um breve relato da história da política de saneamento básico e sua execução no âmbito federal, estadual e municipal.

Já no Capítulo VI constam a descrição dos impactos e desafios na implementação do Novo Marco Regulatório na nossa capital.

No Capítulo VII é relatada a criação da Parceria Público-Privada do Esgoto no Ceará, o desempenho e os resultados aferidos através da pesquisa realizada no Município de Fortaleza.

Por derradeiro, no Capítulo VIII o trabalho é encerrado apresentando as conclusões que foram possíveis após a realização da pesquisa.

2 DA PERSPECTIVA AVALIATIVA DA PESQUISA

2.1 A origem da avaliação de políticas públicas. Visões diferentes. Hegemônica X Contra Hegemônica

A avaliação de políticas públicas surgiu, após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de controlar a eficiência e a efetividade dos gastos públicos, nos países capitalistas hegemônicos (Minayo, 2011).

Esse conhecimento teve destaque no Brasil na década de 1980, no contexto da redemocratização, em que se verificou a expansão das avaliações marcadas pela crítica do modelo utilizado e pela demanda de mais práticas participativas, transparência e controle social (Silva, 2012), todavia ainda com o caráter fiscalizatório. Destaca Rodrigues (2008) que o crescimento das avaliações ocorreu no meio da reforma do Estado, sob a ótica neoliberal.

Conforme já explanado, o Estado, no contexto neoliberal, assume um papel central na garantia das liberdades de mercado, apoiado por um artefato jurídico sólido e bem estruturado. Esse artefato é fundamental na construção de uma subjetividade que promove os preceitos neoliberais, como a concorrência e a lógica gerencialista, em diversas esferas da sociedade. Portanto, o Estado não é apenas um instrumento a serviço do mercado, mas um protagonista ativo na implementação da racionalidade neoliberal.

Nesse cenário, como destaca Souza (2014, p. 66), a economia “passa também a ocupar o lugar ideológico central no Estado”. Dessa centralidade deriva a hegemonia do economicismo, tanto nas políticas públicas quanto nas abordagens avaliativas, como é o caso da avaliação gerencialista, alicerçada em parâmetros positivistas.

Nessa linha, a avaliação de políticas públicas emerge como um dos mecanismos de prestação de contas à sociedade, medindo a efetividade dessas políticas com base em "princípios de produtividade e desempenho" (Gussi; Oliveira, 2016, p. 86).

Essa abordagem avaliativa, baseada nos "moldes políticos neoliberais" (Gussi; Oliveira, 2016, p. 87), é amplamente promovida por instituições internacionais de financiamento, como o Banco Mundial.

O objetivo dessa abordagem avaliativa, segundo Gussi e Oliveira (2016, p. 87) é:

demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que evidenciam a otimização da relação custo-benefício previamente calculada em relação ao investimento realizado na execução dessas políticas.

Princípios como objetividade e neutralidade, conforme apontado por Januzzi (2016, p. 118), são frequentemente destacados como fundamentais na avaliação de políticas públicas, especialmente nos manuais produzidos por organizações internacionais de fomento. Essas avaliações, excessivamente focadas em resultados, são aceitas na medida em que atendem aos critérios de efetividade, eficiência, imparcialidade e rigor científico, conforme estabelecido pelo *mainstream* epistêmico gerencialista.

Trata-se nesse campo de uma perspectiva hegemônica, amplamente difundida e alinhada com a agenda econômica e a política neoliberal contemporâneas (Rodrigues, 2008; Gussi, 2016).

Do ponto de vista de um Estado fundamentado em princípios gerencialistas e neoliberais, o pensamento avaliativo das políticas públicas tem sido moldado por um modelo de ajuste político e econômico voltado para a construção de uma agenda de políticas públicas orientada pela obtenção de resultados.

Essas avaliações privilegiam a utilização das metodologias quantitativas, baseadas, sobretudo, no tratamento econométrico ou estatístico para subsidiar a construção dos indicadores. Atente-se que essas avaliações enfatizam a neutralidade científica ao propor separar o sujeito (avaliador) do objeto (a política avaliada), pretensamente isolando a avaliação de toda e qualquer interferência subjetiva para que se possa verificar, mensurar e controlar o objeto estudado.

A despeito da predominância do paradigma tecnicista, fundamentado na abordagem positivista no campo da avaliação de políticas públicas, outras perspectivas têm ganhado destaque nas últimas duas décadas. Nesse período, surgiram avaliações que introduzem novas abordagens epistemológicas e metodológicas, configurando enfoques contra-hegemônicos na área da avaliação, como por exemplo, a Avaliação em Profundidade - AP. Essa abordagem propõe uma produção de conhecimento não linear, onde as hipóteses da pesquisa surgem a

partir de um processo interativo entre a experiência empírica e a reflexão do pesquisador, juntamente com os sujeitos envolvidos na pesquisa.

Essa proposta foi levada e difundida pela Professora Léa Rodrigues (2008), no âmbito do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (MAPP/UFC)⁴. Rodrigues (2008) partiu da inquietação epistemológica de que concepções e modelos positivistas, em abordagens lineares, reduzem o conhecimento avaliativo à análises objetivadas de dados coletados, limitando a avaliação à construção estrita de indicadores de resultados em aderência, única e exclusiva, aos objetivos previamente formulados pela política (eficácia), a relação custo-benefício (eficiência) e a avaliação de impactos (efetividade em relação ao proposto e previsto).

O objetivo da AP vai além da construção de indicadores quantitativos e estatísticos, que estão em concordância com os critérios formais pré-definidos pela política, mas sim direcionam a avaliação para o campo da compreensão interpretativa da política pública por meio da busca de sentidos e significados construídos pelos próprios sujeitos que experimentam o programa ou política pública.

Essa linha, Rodrigues (2008), ao estabelecer as bases da Avaliação de Políticas Públicas, questiona as avaliações gerencialistas, afastando-se epistemologicamente do paradigma positivista que as caracteriza.

Esse entendimento foi pavimentado por Lejano (2012), quando afirma a necessidade de se compreender analiticamente a natureza múltipla e complexa da experiência da política, derivando daí a necessidade da fusão entre o texto da política e o campo da prática.

Lejano (2012) apresenta um modelo de análise de política como um modelo de conhecimento decorrente da experiência das pessoas ou grupos inseridos em uma determinada situação da política. Nesta mudança epistemológica, o avaliador deixa de ser o pensador (sujeito) olhando de forma distante para a maré (objeto), como diz Lejano, mas passa a ser um “peixe que nada no oceano” (Lejano, 2012, p. 206).

⁴ O MAPP constitui um mestrado profissional e interdisciplinar, criado em 11/09/2000, e direciona sua área de concentração para a avaliação de políticas públicas, o que o distingue de outros cursos e programas orientados para o campo geral das políticas públicas.

Desse jeito, o avaliador visa chegar mais perto da experiência da política, analisando os diferentes conhecimentos empíricos sobre ela, sem, contudo, pretender “tornar-se um nativo”, mas sim adentrar nas diferentes dimensões e complexidades da experiência por meio de recursos metodológicos e técnicas de pesquisa distintas, como, por exemplo, entrevistas, pesquisas de artefatos documentais escritos, técnicas de observação, dentre outros (Lejano, 2012).

A Avaliação em Profundidade toma como base a expressão “sentimento pós-construtivista”, traduzido pela abordagem experiencial da política, proposto por Lejano (2012), ao primar a experiência, valorizando a complexidade e a multidimensionalidade dos contextos onde as políticas são implementadas para construir uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas (Rodrigues, 2011).⁵

Assentada na epistemologia de Lejano (2012), Rodrigues (2008) apresenta as proposições iniciais da AP, indicando que esta deve ser extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, a permitir uma melhor apreensão da política em sua totalidade.

2.2 A escolha da perspectiva avaliativa

Ao ingressar no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP observei que um dos seus objetivos era preparar profissionais para avaliar as políticas públicas em diversas áreas do conhecimento e que para isso existem diferentes abordagens e metodologias, sendo assim uma atividade bastante complexa.

Dentre as várias perspectivas avaliativas existentes – conforme visto, foquei na relação das correntes hegemônica e contra hegemônica -, a abordagem que tem ganhado maior destaque dentro do MAPP é a perspectiva de Avaliação em Profundidade - AP.

Nesse sentido, decidi utilizar a AP e analisar a política de saneamento básico sob a visão da importância do setor na vida do cidadão, desta feita mediante

⁵ O posicionamento de Lejano (2012) baseia-se numa perspectiva antropológica, em especial, no interpretativismo de Geertz (2004), que utiliza a expressão “descrição densa”. Segundo Rodrigues (2011), a “descrição densa” constitui mais do que métodos e técnicas de investigação, pois se refere ao esforço intelectual do pesquisador na busca dos sentidos e significados dos sujeitos, que emanam do contexto em estudo, que inclui, evidentemente, os dados coletados” (Rodrigues, 2011, p. 57).

a operação de uma PPP, tendo esta como objetivo a universalização do saneamento na cidade de Fortaleza. Assim, nesse trabalho serão analisados as atuações da Cagece, da empresa Ambiental Ceará e do cidadão, compreendendo o período de 2022 a 2025.

Para a realização da avaliação em profundidade, a Professora Léa Rodrigues (2008) apresenta os fundamentos da sua proposta avaliativa por meio de quatro eixos analíticos:

I - Análise de Conteúdo do Programa, abordando a formulação, as bases conceituais e a coerência interna da política;

II - Análise de Contexto, que se refere ao levantamento de dados sobre o momento político, social, econômico e cultural que levou à implementação da política ou programa;

III - Trajetória Institucional, que busca a coerência do programa ao longo de suas vias institucionais; e o

IV - Espectro Territorial e Temporal, que dimensiona a implementação da política no contexto territorial de sua aplicação e as mudanças ao longo do tempo.

Seguindo esses fundamentos construí a avaliação da seguinte forma:

2.2.1 Análise de conteúdo

A fase de análise de conteúdo representa a etapa inicial da análise documental, em que são captadas as concepções contidas no programa, sejam de maneira explícita ou implícita. Todavia, a despeito de inicialmente ser apenas uma fase de averiguação do material institucional, é considerada pela própria Rodrigues (2016) como sendo mais produtiva se associar a análise de conteúdo da política à noção de trajetória, de forma que a apreensão das bases conceituais de uma política ou programa ganha maior consistência.

Nessa linha, fiz um levantamento do marco referencial da política, observando a legislação atinente não só à política de saneamento, mas sobre a temática em si, destacando as Leis nº 11.445/2007 e 14.026/2020, que envolvem a universalização do saneamento e a possibilidade de prestação dos serviços por meio da PPP, e seus respectivos decretos.

2.2.2 Análise de Contexto

Na etapa de análise do contexto de formulação da política, Rodrigues (2016, p. 109) enfatiza, por meio de levantamento de dados, a importância de reunir informações sobre a conjuntura socioeconômica e política do período em que a política ou programa foi concebido, dando especial atenção às conexões entre as esferas locais, nacionais e internacionais. Ressalta a autora a importância dessa fase, considerando:

[...] a política ou programa como parte de um conjunto de ações que expressa, de forma mais abrangente, um modo de conceber a política, em seu sentido mais amplo, contemplando o econômico, o social, o cultural e a definição dos caminhos para o país. Assim, a afirmação subjacente a esta proposição é que: para compreender a dinâmica de políticas implementadas em diferentes momentos históricos, concebidas a partir de modelos político-econômico-sociais específicos, é relevante perceber como são acionados elementos de ordem simbólica – étnicos e identitários; valores morais, cívicos e éticos; ideias e símbolos articulados a ideologias do progresso e da modernização, dentre outros (Rodrigues, 2016; p. 109).

Na execução desse eixo fiz pesquisas em sites oficiais, leituras de artigos, notícias de jornais, dentre outros meios que sinalizaram a relação e vivência no contexto de criação e implantação da política. Analisei as ações de implementação e desenvolvimento da Política Pública em estudo, a partir dos dados colhidos na coleta de informações junto aos gestores da política e moradores dos bairros Granja Lisboa e Granja Portugal.

2.2.3 Trajetória institucional da política

Quanto à trajetória institucional da política, é considerada a etapa mais importante da avaliação, pois:

[...] é possível perceber desconcompassos entre as concepções presentes na formulação da política e aquelas acionadas quando da sua implementação; bem como detectar mudanças ocorridas durante o trajeto da política pelas vias institucionais (Rodrigues, 2016; p. 109).

Sobre essa etapa Gussi (2008) segue o caminho de Bourdieu quando este entende que a trajetória da política é como o processo de uma vida, que tem altos e baixos, às vezes lineares e tortos, em que podem ser apreendidas pelos

processos relativos aos múltiplos trajetos (deslocamentos) e posições que estas ocupam no campo social ao longo do tempo.

Destaca-se que a Avaliação em Profundidade não se configura como um modelo linear, pré-definido e pronto para aplicação. Seu objetivo é, na verdade, compreender a trajetória completa da política, levando em conta todas as etapas do ciclo das políticas públicas (agenda, formulação, implementação e monitoramento) e considerando a experiência dos diversos atores envolvidos no processo.

Fortalecendo a fundamentação da AP, Gussi (2008) aprofunda o eixo analítico da trajetória institucional, influenciado pela proposta de Bourdieu (1986, p. 189), que define a avaliação como uma "série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou grupo) em um espaço que, por sua vez, está em constante transformação".

Partindo desse entendimento, Gussi (2008) anuncia a trajetória institucional da política:

Similarmente ao que propõe Bourdieu para pensar a trajetória de uma vida, a proposta metodológica que ora apresento transpõe essa noção para considerar um programa [...]. Deste modo, parto da ideia de que o programa ou política pública não tem um sentido único e está circunscrito a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição (Gussi, 2008, p. 34).

Dessa forma, Gussi (2008) expande, com o conceito de trajetória, as relações entre as políticas públicas e as instituições em seus diversos caminhos, considerando os deslocamentos não lineares das políticas entre diferentes posições dos atores e grupos sociais, para que essas dinâmicas sejam analisadas na avaliação de políticas públicas.

Os referidos autores ressaltam, ainda, que esta perspectiva constitui uma construção processual do avaliador, enfatizando o seu lugar sócio-político, que conforma suas perspectivas teórico-metodológicas, tornando explícitas, a partir da pesquisa, suas concepções de Estado, políticas públicas e avaliação e, portanto, revelando que essa última deve ser um exercício interessante e informal.

Gussi (2015) reforça a importância da dimensão cultural na construção da Avaliação em Profundidade, ao enfatizar as relações entre os diferentes sujeitos sociais envolvidos nas políticas, cada um imerso em seus próprios universos de sentidos e significados, de acordo com seus contextos culturais. Em outras palavras,

ele propõe a criação de um novo ethos epistemológico para a avaliação, mais estruturado e crítico, que incorpore outras dimensões da política, levando em conta a diversidade de atores e seus contextos.

No sentido de colocar novas possibilidades epistêmicas na avaliação de políticas públicas, interpelam epistemologicamente Gussi e Oliveira (2016) a avaliação com as seguintes perguntas: “para que avaliar? Como avaliar? Avaliar, para quem? Qual o sentido de avaliar políticas públicas no atual contexto político brasileiro?”.

Em seguida, afirmam que tais questões apontam para a necessidade de “construção de outros parâmetros de avaliação que vão além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos e se distanciem da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação” (Gussi; Oliveira, 2016, p. 1).

Na mesma corrente de afirmação da AP como contra hegemônica, Cruz (2019) destaca, como ponto central de diferença dessa perspectiva, a apreensão de subjetividades, elemento chave para entender as nuances e tensões que emergem na avaliação. A autora aproxima o campo da análise, da compreensão dos sujeitos, à construção de indicadores com base em dados qualitativos, considerando:

Trata-se de perceber como as políticas se desenvolvem e quem se destinam, qual sua extensão e multidimensionalidade, quais os efeitos alcançados, a que custo ocorreram e, ainda, que dados apontam para a construção de novos indicadores que permitam avaliar a política de forma ampla, densa e profunda (Cruz, 2019, p. 15).

De maneira geral, essas ideias consolidam a Avaliação em Profundidade como uma abordagem que vai além da mera aplicação técnica, voltando-se para a produção de uma análise crítica e inovadora sobre a avaliação de políticas públicas.

Na execução desse eixo, fiz um acompanhamento das diferentes fases da política pública, partindo do texto da lei até a implementação junto aos atores envolvidos; nesse caso, os moradores de alguns bairros de Fortaleza, mormente os dos bairros Granja Lisboa e Granja Portugal, que vivenciaram a prestação do serviço de saneamento tanto em relação aos consertos e reparos necessários, como a ampliação da rede de esgoto nesses dois últimos.

2.2.4 Espectro territorial e temporal

No tocante ao quarto eixo analítico - espectro territorial e temporal, ele está diretamente ligado à trajetória institucional da política, na medida em que se refere aos deslocamentos de uma política por espaços políticos, econômicos e socioculturais distintos, uma vez que comporta o trânsito pelos três níveis de governo - federal, estadual e municipal, mas a apreensão e efetivação da política em contextos distintos; sujeita, portanto, à uma variada gama de apropriações e interferências, conforme os interesses, jogos de poder e forças políticas locais, podendo levar a resultados diversos, bem como revelar inadequações na forma como a política foi pensada, formulada e implantada, em razão de particularidades que dizem respeito à dimensão sociocultural local e/ou regional.

Nesse momento da avaliação, fiz um acompanhamento das diferentes fases da política pública desde o início da sua execução e percebi que ao longo da sua trajetória – 2022 até agora – houve certo descompasso entre as equipes da Cagece e da empresa Ambiental Ceará na execução da política, o qual será mais detalhado no Capítulo VII, a partir da análise dos dados colhidos na pesquisa.

3 DO PERCURSO METODOLÓGICO

Produzir ciência envolve um trabalho conjunto de três elementos: a teoria, o método e as técnicas, em uma dinâmica em que se influenciam mutuamente. O modo de conduzir a pesquisa depende do que o objeto de estudo requer, e a resposta a esse objeto está vinculada às reflexões, análises e aos caminhos metodológicos escolhidos. Além disso, é essencial reconhecer que a qualidade de uma análise também depende da habilidade, experiência e capacidade de aprofundamento do pesquisador, que imprime sua marca ao trabalho desenvolvido (Minayo, 2011).

Na Avaliação em Profundidade, segundo a visão de Rodrigues (2008), é feita uma concepção avaliativa que vai além de indicadores quantitativos e estatísticos, enveredando no campo da compreensão da política pública por meio da busca dos seus sentidos e significados dos sujeitos, do programa/política por eles vivenciados, alcançando, assim, uma profundidade analítica, sua essência.

Visando esse caminho, adotei o seguinte percurso.

3.1 Quanto à abordagem da pesquisa

Na avaliação da Política Pública de Saneamento Básico no município de Fortaleza, entre os anos de 2022 e 2025, foi utilizada uma abordagem qualitativa e quantitativa. Segundo Knechtel (2014), na pesquisa qualitativa são analisadas as experiências, perspectivas e contextos das pessoas, e, no presente caso, sob a visão dos gestores da Cagece, da Ambiental Ceará e da população. Durante a avaliação busquei voltar o olhar, de forma multi e interdisciplinar, não concentrando apenas em números, mas explorando significados e nuances, levando a percepções valiosas sobre comportamentos e motivos.

Na abordagem quantitativa, verifiquei diante do cenário atual, se a universalização do saneamento seria possível dentro do prazo estabelecido pela Lei nº 14.026/2020.

3.2 Quanto aos instrumentos de coleta de dados e os sujeitos da pesquisa

Para a coleta dos dados, fora empregado pesquisa em documentos institucionais e sites oficiais, além de entrevistas, feitas com a população e gestores da Cagece e empresa Ambiental Ceará.

Segundo Fraser e Gondim (2004), a entrevista favorece a fala dos atores sociais, de forma a proporcionar maior compreensão da realidade humana por meio dos discursos, tornando-se adequada ao objetivo de conhecer a percepção dos sujeitos acerca dos mais variados temas. Em outras palavras:

A forma específica de conversação que se estabelece em uma entrevista para fins de pesquisa favorece o acesso direto ou indireto às opiniões, às crenças, aos valores e aos significados que as pessoas atribuem a si, aos outros e ao mundo circundante (Fraser; Gondim, 2004, p. 140).

Quanto aos documentos institucionais que analisei serviram para contextualizar a relação havida entre os prestadores de serviço (Cagece e Ambiental Ceará) e os beneficiários.

As entrevistas foram realizadas, nos meses de maio e junho do corrente ano, por meio de múltiplos canais, por e-mail, pelo aplicativo de mensagens via WhatsApp e presencialmente. Os entrevistados foram escolhidos de forma aleatória, alguns do meu convívio e outros indicados através destes, todavia priorizando bairros mais periféricos. Algumas perguntas variaram a depender da situação do entrevistado, pois quando eram dirigidas à população envolveram questões mais subjetivas. As perguntas utilizadas nas entrevistas encontram-se no apêndice, desse trabalho.

Durante a pesquisa, me utilizei da condição de empregada pública da Cagece para obter algumas informações de forma mais rápida. No entanto, comecei a perceber certa resistência de alguns colegas que trabalham diretamente acompanhando a PPP em me repassar determinadas informações. Eu entendi o desconforto deles, mas também não queria ficar sem as respostas que seriam interessantes para a minha pesquisa. Em face disso, utilizei o canal Ceará Transparente⁶, que é uma plataforma do governo do Estado do Ceará, que permite

⁶ A plataforma Ceará Transparente pode ser acessada pelo endereço: <http://ceartransparente.ce.gov.br/>.

que o cidadão tenha acesso a qualquer informação do Poder Público Estadual, desde que não seja considerada sigilosa, com base na Lei de Acesso à Informação.

Graças a essa plataforma, a empresa Ambiental Ceará repassou as informações solicitadas, apesar de algumas perguntas não terem sido respondidas da forma desejada, por acreditar ter havido alguma dificuldade de compreensão.

Os nomes dos participantes (gestores e cidadãos) não serão divulgados na pesquisa, como forma de preservar a identidade dos envolvidos. Desta feita, os discursos e opiniões dos participantes, manifestados de forma voluntária nas questões, foram apontados como Participante 1 (P1), Participante 2 (P2), Participante 3 (P3), Participante 4 (P4), e assim por diante. Esclarece-se que a denominação (P1, P2, P3...) trata-se apenas da ordem cronológica em que as manifestações aparecem no texto, de acordo com os temas abordados nas questões, sem fazer qualquer relação com quem manifestou a sua opinião.

Dentro do gênero participante somente dividi aqueles que haviam respondido sob a visão da Cagece, da Ambiental e representantes da população em geral.

3.3 Quanto à análise dos dados

Com as entrevistas e as explicações da Ambiental Ceará, obtidas por meio da Plataforma Ceará Transparente, em mãos; bem como após a leitura de vários documentos institucionais, iniciei a análise dos dados. No total obtive 19 entrevistas, distribuídas entre integrantes da Cagece e cidadãos.

Empreendi uma análise do material levantado e, no Capítulo VII, exponho as descobertas que o processo investigativo me possibilitou acessar.

4 CONSTRUÇÃO TEÓRICA E CATEGORIAL: POLÍTICA PÚBLICA, DIREITO E SANEAMENTO

Iniciamos a pesquisa levando em consideração a existência de três elementos centrais que sustentam a política pública de saneamento: a política pública propriamente dita, o direito e o saneamento.

Nesse capítulo, foram observados conceitos e dados a nível nacional, partindo-se de aspectos gerais para questões específicas, a fim de obter um referencial coeso e coerente com os objetivos da pesquisa. Portanto, através do desenvolvimento das categorias utilizadas, pretendeu-se construir um suporte para a compreensão da política, observar o seu panorama, e assim realizar a coleta e análise dos dados. (Mascarenhas, 2012).

4.1 Política Pública

Muito se questiona sobre o conceito de política pública, no entanto, não existe na literatura uma definição unívoca do tema.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (Souza, 2002, p. 2-3).

Para Barretto *et al.* (2003), políticas públicas são as ações do Estado originadas pelas demandas da sociedade. Complementando essa definição, Rua (2012) indica que as políticas públicas resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários da sociedade e também de *withinputs* (demandas no interior do sistema político) com consequentes feedbacks sobre as temáticas abordadas. Corroborando com ambos os estudiosos, Carvalho *et al.* (2002, p. 12) diz que “as políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às

demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo”.

Afirma Bucci (2006, p. 38) que as políticas públicas são consideradas os meios que o Estado dispõe para harmonizar as atividades públicas e privadas com o objetivo de desenvolver ações socialmente relevantes e politicamente determinadas.

Por isso, explicita Pereira (1994, *apud* Carvalho *et al.*, 2002, p. 12) que, “embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos”.

Embora adotem abordagens distintas, as definições de políticas públicas geralmente assumem uma visão holística, em que o todo é visto como mais significativo do que a mera soma das partes. Esse entendimento reconhece que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses têm relevância, ainda que existam divergências quanto à importância relativa de cada um desses fatores.

Destarte, sintetiza-se que as políticas públicas estão diretamente ligadas às ações e diretrizes desenvolvidas pelo governo com o objetivo de solucionar problemas de interesse coletivo e promover o bem-estar da sociedade. Para alcançar esse objetivo, o Estado, utiliza uma série de meios, configurando as decisões político-governamentais (Cuadrado-Roura, 2010).

Como resultado desse entendimento, acredita-se haver sido pensada a política pública de saneamento. Segundo a Lei nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), o saneamento compreende o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (Brasil, 2007). Essa política estabeleceu as diretrizes gerais para o setor, orientando os entes federativos (estados) na formulação e implementação de políticas públicas que visem garantir o acesso universal e igualitário ao saneamento.

Reitera-se que, embora o saneamento envolva todos os serviços citados acima, este estudo se restringe ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário.

4.2 Saneamento básico: direito humano ou fundamental

Assim como o conceito de política pública, a literatura também não possui uma definição específica se o saneamento básico é um Direito Humano ou um Direito Fundamental. De toda sorte, resolvi trazer essa discussão no intuito de demonstrar que o saneamento é um direito do cidadão e que este pode e deve cobrar do Poder Público o exercício desse direito.

Existem algumas correntes que se distinguem quanto à definição do que seriam “Direitos Humanos” e “Direitos Fundamentais”. Os autores latinos e anglo-americanos preferem a expressão “Direitos Humanos”, já os alemães, se filiam à expressão “Direitos Fundamentais”, para os quais, os direitos fundamentais são os direitos humanos positivados em normas constitucionais, logo de identificação mais precisa, uma vez que reconhecidos e garantidos pelo direito positivo.

Em solo brasileiro, segundo Alvarenga, prevalece o entendimento de que os direitos humanos são aqueles inerentes à condição e natureza humana, independentes e anteriores ao seu reconhecimento no direito positivo, enquanto que os direitos fundamentais são aqueles direitos positivados na Constituição de um país, que tem livre escolha daqueles direitos que serão incluídos no texto constitucional (Alvarenga, 2019).

Comparato (2003) associa-se também a essa linha, pois destaca que os direitos humanos se distinguem dos direitos fundamentais, na medida em que estes últimos são justamente os direitos humanos consagrados pelo Estado como regras constitucionais escritas. Há autores que contestam a diferenciação terminológica entre os direitos, a partir da concepção de um constitucionalismo multinível (Lima; Maliska, 2021).

Vidal Serrano Nunes e Luiz Alberto David Araújo se vinculam à corrente dos “Direitos Fundamentais”, por entenderem que:

O termo direitos fundamentais afigura-se como único apto a exprimir a realidade jurídica precipitada, pois que, cogitando-se de direitos, alude-se a posições subjetivas do indivíduo, reconhecidas em determinado sistema jurídico e, desta feita, passíveis de reivindicação judicial. O adjetivo “fundamentais” traduz, por outro ponto, a inerência desses direitos à condição humana, exteriorizando, por conseguinte, o acúmulo evolutivos dos níveis de alforria do ser humano (Araújo; Nunes Júnior, 2011, p. 141).

Observa-se que as expressões “Direitos Humanos” e “Direitos Fundamentais”, em que pese sua habitual utilização como sinônimas, reportam-se a significados distintos. Quando utilizada a expressão “Direitos Humanos” deve-se ter o entendimento de que se refere à condição e natureza humana e quando utilizar a expressão “Direitos Fundamentais”, se referem aos direitos do ser humano reconhecido e positivado na esfera do direito constitucional de determinado Estado.

No ramo do direito constitucional, ainda existem dois entendimentos a respeito dos direitos fundamentais, um que defende que os direitos fundamentais são aqueles direitos essenciais para a vida digna, reconhecidos e protegidos pela Constituição Federal de 1988; já o outro, é de que os direitos fundamentais, para serem como tais, não necessariamente precisam estar expressos no texto constitucional.

Para Bonavides, uma vez incorporados ao texto constitucional, os direitos passam a serem direitos fundamentais, podendo ser definidos como “aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais” (Bonavides, 2017, p. 576). Esta é a principal garantia desses direitos, estarem descritos na norma constitucional.

Esclarece Lenza (2018, p. 1.173), com base na literatura atual e em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que:

[...] os direitos individuais e coletivos não estão restritos ao art. 5º da CF/88; eles podem ser encontrados ao longo de todo o texto constitucional, sejam expressos ou decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição [...].

De outro lado, Andreassa defende que os direitos fundamentais não precisam sequer estar expressos na Constituição:

Direitos fundamentais não compreendem somente aqueles expressos, haja vista que a ação do ordenamento não é o de criar direitos, mas sim declará-los e protegê-los. Não é possível efetuar uma interpretação restritiva, haja vista que existem direitos fundamentais não enumerados de forma taxativa no texto constitucional (Andreassa, 2020, p. 188).

Filia-se a esse entendimento Benedet (2021, p. 1.706), quando assevera que a fundamentalidade de um direito, não está atrelada à sua inclusão no rol de direitos fundamentais da Constituição, mas sim, da importância e relevância deste direito na vida dos cidadãos. Segundo a autora:

[...] apesar de não mencionarem expressamente o saneamento básico, este está implícito quando se fala em dignidade da pessoa humana, direito à vida e à igualdade, uma vez que, como já exposto, tem impactos diretos na qualidade de vida dos cidadãos, afetando educação, saúde pública, índices socioeconômicos, etc. Não sendo possível a efetivação plena de todos esses direitos sem antes a implementação de um mecanismo capaz de assegurar a saúde dos cidadãos (Benedet, 2021, p. 1.711).

Embora a Magna Carta de 1988 não mencione explicitamente o saneamento básico como um direito fundamental, ele está implícito em vários dispositivos constitucionais. O artigo 6º⁷, por exemplo, elenca os direitos sociais, que incluem saúde e moradia, ambos intimamente ligados ao saneamento básico. O acesso à água potável e ao esgotamento sanitário adequado é essencial para a promoção da saúde pública e a prevenção de doenças, sendo, portanto, um componente crucial para a realização do direito à saúde.

Além disso, o saneamento básico está relacionado ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no citado artigo 225⁸ da CF/88. O manejo adequado dos resíduos sólidos e do esgoto é fundamental para evitar a contaminação do solo, das águas e do ar, preservando assim o meio ambiente e garantindo um ambiente saudável para as gerações presentes e futuras.

O saneamento, portanto, transcende o aspecto técnico e se coloca como um fator determinante para a realização de outros direitos fundamentais. Sem o exercício do direito à água potável e ao esgoto tratado, a dignidade da pessoa humana, princípio basilar da Constituição, fica comprometido.

Manifestando-se sobre esse assunto, em Novembro de 2002, o Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adaptou o seu comentário geral nº 15 sobre o direito à água afirmando que: “O direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos.”

Afirmou ainda que o acesso universal ao saneamento é, “não apenas fundamental para a dignidade humana e a privacidade, mas também um dos principais mecanismos de proteção da qualidade” dos recursos hídricos.

⁷ Constituição Federal - Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁸ Constituição Federal - Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em 2010, no dia 28 de julho, as Nações Unidas aprovaram a Resolução nº A/RES/64/292 que declara a água e o esgotamento sanitário como direito humano. Porém, esse reconhecimento não trouxe um acesso imediato e equitativo a todas as pessoas aos aludidos serviços.

Segundo a referida Resolução, assegurar o acesso à água e ao esgotamento sanitário enquanto direitos humanos constitui um passo importante no sentido de isso vir a ser uma realidade para todos. Significa que:

- O acesso à água potável segura e ao saneamento básico é um direito legal, e não um bem ou serviço providenciado a título de caridade;
- Níveis básicos e melhorados de acesso devem ser alcançados cada vez mais rápidos;
- Os “piores servidos” são mais facilmente remediados e, por conseguinte, as desigualdades mais rapidamente diminuídas;
- As comunidades e os grupos vulneráveis serão capacitados para participarem nos processos de tomada de decisão;
- Os meios e mecanismos disponíveis no sistema de direitos humanos das Nações Unidas serão utilizados para acompanhar os progressos das nações na concretização do direito à água e ao saneamento, de forma a responsabilizar os governos.

Nessa senda, o Brasil como signatário das Resoluções da ONU tem o dever de assegurar o direito ao acesso à água potável e ao tratamento de esgoto em todo o território brasileiro.

Assim, parece que a discussão se o direito ao saneamento é um direito humano ou fundamental seria algo irrelevante e sem sentido. Em tese, até concordaria, pois entendo que independente de tal entendimento o direito ao saneamento deve ser garantido em sua plenitude.

Todavia, não poderia como pesquisadora e operadora do direito deixar de relatar que reconhecendo o saneamento como direito fundamental, garantido pela nossa Constituição de 1988 – que é a maior lei do país -, permite ao cidadão cobrar do Poder Público a prestação desse serviço de forma mais contundente e eficaz. E por sua vez, o Estado tem a obrigação constitucional, de prover o cidadão dos meios para exercer esse direito.

Por fim, ao entender o saneamento como um direito fundamental, é possível encará-lo não apenas como uma prestação de serviços, mas também como o compromisso do Poder Público em garantir condições dignas de vida para todos os cidadãos, conforme os preceitos constitucionais.

4.3 Neoextrativismo: conflitos, contradições e resistências

A América Latina, a partir dos anos 2000, tem sido palco de intensas transformações, especialmente no que diz respeito à forma como os Estados nacionais têm se inserido no mercado global e conduzido suas políticas de desenvolvimento. Em meio às promessas de crescimento econômico com inclusão social, emerge um fenômeno que, embora sob roupagem modernizadora, retoma à lógica da exploração intensiva dos recursos naturais: o neoextrativismo.

Conforme desenvolvido por Maristella Svampa em sua obra *As Fronteiras do Neoextrativismo na América Latina*, esse modelo de desenvolvimento aprofunda a dependência das economias nacionais em relação à exportação de commodities e à apropriação de bens comuns da natureza, como minérios, petróleo, gás e água. A autora mostra que, mesmo sob governos de orientação progressista, as práticas neoextrativistas se consolidaram com força, desafiando os ideais democráticos e a efetivação de direitos sociais.

O conceito de neoextrativismo, tal como formulado por Svampa, refere-se a uma forma de extrativismo intensificado, que se diferencia do modelo clássico ao ocorrer em um contexto de Estados formalmente democráticos, com maior presença institucional e com políticas públicas em curso. O modelo se legitima por meio do discurso do “desenvolvimento com inclusão”, mas opera com base na apropriação extensiva dos territórios, no controle dos bens naturais e na concentração de poder nas mãos de grandes empresas, frequentemente transnacionais, com o apoio dos governos nacionais.

Como afirma a autora, “Trata-se de um modelo de acumulação por espoliação, que se baseia na apropriação dos bens naturais, na desapropriação dos territórios e na violação de direitos coletivos e ambientais” (Svampa, 2019, p. 20).

No neoextrativismo impõe-se uma racionalidade tecnocrática e empresarial às decisões políticas, naturalizando a ideia de que o desenvolvimento

deve estar vinculado à extração e exportação de recursos naturais. Essa racionalidade gera um novo tipo de conflito estrutural: os chamados conflitos socioambientais, que emergem em territórios impactados por grandes projetos de mineração, hidroelétricas, monoculturas e outras atividades extrativas.

Além disso, Svampa evidencia que o neoextrativismo acarreta processos de recolonização interna, ao desconsiderar a diversidade territorial e cultural das populações locais e impor, de forma vertical, um modelo de “progresso” que fragiliza a autodeterminação dos povos e a gestão comunitária dos bens naturais. Nesse sentido, a lógica extrativista não se limita à economia, mas impacta diretamente a política e a organização social, colocando em risco os direitos humanos, a democracia e os próprios ecossistemas⁹.

No regime neoextrativista, o Estado desempenha um papel ambíguo: por um lado, proclama o compromisso com o bem-estar social e os direitos fundamentais; por outro, atua como agente facilitador do capital, promovendo ajustes institucionais e flexibilizações normativas para viabilizar grandes empreendimentos. Como afirma Svampa, o Estado assume um duplo papel, quando garante a redistribuição via políticas sociais e, simultaneamente, garante a acumulação capitalista via expansão da fronteira extrativa. (Svampa, 2019, p. 44).

Nesse contexto, as políticas públicas são reconfiguradas. Em vez de instrumentos de promoção da equidade e da justiça social, elas passam a servir à sustentação do modelo desenvolvimentista. A atuação do Estado concentra-se na viabilização de infraestrutura extrativa – rodovias, barragens, gasodutos – enquanto políticas voltadas à proteção dos bens comuns, como água e saneamento, são negligenciadas ou subordinadas a interesses privados.

A adoção de parcerias público-privadas (PPP's) é uma das expressões dessa lógica. Sob o argumento da “eficiência da gestão” e da “necessidade de investimentos”, o Estado transfere parte da responsabilidade pela prestação dos serviços à iniciativa privada. No entanto, como adverte Svampa: “As alianças entre Estados e empresas transnacionais desestruturam os mecanismos democráticos e transformam os cidadãos em meros receptores de decisões econômicas irreversíveis” (Svampa, 2019, p. 77).

⁹ Recolonização interna é um conceito empregado por Svampa para indicar a forma como o Estado trata regiões periféricas como zonas de sacrifício para o progresso nacional, reproduzindo internamente uma lógica colonialista (Svampa, 2019, p. 31).

4.3.1 A água no centro da disputa: bem comum ou mercadoria? Seja ela pura ou no formato de esgoto

A água é, para Svampa, um símbolo paradigmático das disputas que atravessam o modelo neoextrativista. A sua apropriação por parte de grandes empreendimentos e sua mercantilização no setor de saneamento ilustram com clareza o conflito entre a racionalidade de mercado e os direitos fundamentais. Segundo a autora: “A água deixa de ser um direito para se converter em um recurso estratégico, disputado por interesses corporativos e blindado por legislações permissivas” (Svampa, 2019, p. 92).

Esse processo se intensifica com as políticas públicas que priorizam o investimento em áreas economicamente mais atrativas, deixando desassistidas as populações de menor renda ou de difícil acesso. No Brasil, o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) reforça esse modelo, ao incentivar a abertura do setor à iniciativa privada, estabelecendo metas de universalização que podem favorecer a lógica de lucro em detrimento da justiça territorial.

Trata-se de uma tensão essencial: de um lado, a água como bem comum, essencial à vida e ao exercício da cidadania; de outro, a água como ativo financeiro, elemento de cálculo empresarial. Como conclui Svampa: “A mercantilização da água encarna o colapso das políticas públicas orientadas pelo bem comum e revela os limites da democracia sob o capitalismo extrativo” (Svampa, 2019, p. 97).

No presente estudo, não só a água é considerada como um ativo financeiro, mas o esgoto também, apesar de não ser um recurso natural, uma vez que o saneamento de modo geral vem produzindo lucro.

O saneamento básico, entendido como serviço público essencial, é particularmente vulnerável à lógica extrativista. O modelo de concessões e PPP's, quando guiado por critérios de rentabilidade, tende a concentrar os investimentos em zonas urbanas centrais, deixando áreas periféricas ou de baixa densidade populacional sem atendimento adequado.

A experiência da Parceria Público-Privada firmada no município de Fortaleza entre a Cagece e a empresa Ambiental Ceará reflete esse cenário. Ainda que tenha como objetivo ampliar a cobertura de esgotamento sanitário, a parceria

suscita questionamentos sobre a efetividade do controle social, a garantia do acesso universal e o equilíbrio entre lucro e serviço público.

A partir da análise de Svampa, é possível interpretar que essa forma de gestão insere o saneamento numa dinâmica de acumulação extrativa, onde os bens comuns (como a água) são convertidos em instrumentos de capitalização, sem considerar sua função social e ecológica. Como alerta a autora: “O extrativismo hídrico transforma territórios em zonas de sacrifício e impõe uma lógica que exclui as populações mais vulneráveis” (Svampa, 2019, p. 116)¹⁰.

A obra de Maristella Svampa oferece uma lente crítica potente para compreender os limites e contradições do modelo de desenvolvimento vigente na América Latina. O neoextrativismo, ao combinar retórica progressista com práticas excludentes, compromete a democracia, esvazia a participação social e fragiliza o papel do Estado como garantidor de direitos.

A política de saneamento, inserida nessa lógica, tende a reproduzir as desigualdades históricas e territoriais que marcam o acesso à água e ao esgotamento sanitário. A mercantilização dos serviços públicos, sob a justificativa da modernização e da eficiência, obscurece a dimensão ética e política do saneamento como direito fundamental.

Diante desse cenário, é fundamental repolitizar o debate sobre o saneamento básico, resgatando sua centralidade como instrumento de justiça social. A ruptura com o paradigma extrativista e a construção de políticas públicas democráticas, participativas e territorialmente sensíveis são passos imprescindíveis para assegurar que o saneamento não seja um privilégio, mas um direito efetivamente universal.

¹⁰ A expressão “extrativismo hídrico” é empregada por Svampa para indicar a apropriação intensiva e desregulada da água por parte de grandes empreendimentos, frequentemente com respaldo estatal.

5 DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO

Esse capítulo contempla um breve contexto histórico da política de saneamento básico no Brasil, a sua evolução ao longo do tempo até a atualidade, contextualizando a sua execução no âmbito nacional, estadual e municipal, com ênfase no município de Fortaleza.

5.1 O panorama histórico

Desde a descoberta do Brasil até o começo do século XIX, que corresponde ao período colonial brasileiro, a economia era baseada na exploração dos recursos naturais e não havia um sistema organizado de saneamento, o que resultava em condições precárias de higiene e saúde pública.

Naquele tempo, os primeiros aquedutos rurais surgiram com os engenhos de moagem da cana de açúcar, pela necessidade de conseguir água. As plantações de café, por sua vez, exigiram a instalação de canalizações de água para a lavagem dos grãos. A maioria das vilas se instalava próximas a riachos, nascentes e ribeirões de onde podiam extrair a água.

O saneamento básico não estava entre as prioridades do governo. A saúde era precária e as populações criavam alternativas para obter água. Em 1620 fora iniciada a construção, no Rio de Janeiro, do primeiro aqueduto no Brasil que transportava água captada no Rio Carioca até um chafariz no Largo da Carioca. Essa obra levou mais de 100 anos para ser concluída e fora inaugurada em 1723 (Rezende; Heller; Lanza, 2009, p. 62). O sistema foi ampliado, aperfeiçoado e a partir de então, começou a ser adotado em outras cidades do país.

Em 1808, com a chegada da Família Real ao Brasil, iniciou-se um processo de crescimento populacional que exigiu a realização de várias transformações urbanísticas, dentre elas a implantação mínima de saneamento básico, especialmente na cidade do Rio de Janeiro (Rezende; Heller; Lanza, 2009, p. 62). Os serviços de infraestrutura, de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, até meados do século XIX, não evidenciaram nenhum modelo organizado de prestação de serviços e as intervenções sanitárias não constituíam ações ou políticas públicas, ficavam restritas a uma pequena parcela da população.

A partir de então, as pessoas foram se deslocando das pequenas comunidades rurais para os centros urbanos em formação, os quais não tinham muitas condições de salubridade, face à ausência de redes de esgoto e abastecimento de água potável, que passaram a contribuir para a disseminação de doenças e epidemias.

Os primeiros serviços de saneamento no Brasil surgiram como resposta à falta de infraestrutura urbana, em um modelo do qual participavam o setor público e empresas privadas.

Nos maiores centros urbanos do país, o Estado muitas vezes delegou a prestação de serviços públicos às concessionárias estrangeiras, principalmente inglesa, incluindo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. Essas companhias importavam da Europa todo o material, a técnica e os insumos necessários para a realização das obras, tais como: as caixas d'água, canalizações, motores e os chafarizes em ferro fundido.

A partir da década de 1910 o Estado passou a ter um papel mais centralizador, momento em que surgiram políticas sociais de âmbito nacional em razão das pressões populares por melhorias na qualidade dos serviços prestados por empresas privadas. Os serviços prestados por estas empresas tiveram um período de tempo variável e até a metade do século XX todas as concessões foram canceladas, em função da falta de manutenção, ampliação e da baixa qualidade dos serviços prestados.

Por volta da década de 1930, o saneamento foi lançado como uma política de saúde pública, ocasião em que ocorreram avanços significativos na área.

Já em 1942, houve uma inversão na condução da política pública, dessa vez houve a inserção do setor saúde na política de saneamento, que resultou na criação do Serviço Especial de Saúde Pública - SESP, a partir de um programa de financiamento e assistência técnica do governo dos Estados Unidos, que tinha como objetivo garantir a salubridade na exploração de materiais econômicos durante a Segunda Guerra Mundial.

Nos anos de 1950, o SESP começou a assinar convênios com os municípios para a construção, financiamento e operação de sistemas de água e esgoto, dando início aos serviços autárquicos no país. Trata-se de marco importante na conformação dos modelos de prestação de serviços, pelo seu caráter local e de

autonomia administrativa e financeira, sendo a figura jurídica representada pelas autarquias municipais.

No início da década subsequente, o panorama político brasileiro, sob o governo de João Goulart, encontrava-se marcado por resistências às propostas de reformas de base. Esta conjuntura culminou no golpe de 1964, que inaugurou uma ditadura militar que durou mais de vinte anos (Sousa; Costa, 2016, p. 623). A nova administração, com sua característica centralizadora, concentraram no governo federal as competências sobre saneamento básico, desassociando a gestão integrada de saneamento e saúde. O saneamento passou a ser tratado sob uma perspectiva estritamente ligada à engenharia civil, em resposta à demanda por obras e à influência nas habitações (Sousa; Costa, 2016, p. 624)

Revolucionando a política pública de saneamento, na década de 1970, o governo federal implementou o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANASA, visando solucionar o déficit em abastecimento de água e esgotamento sanitário gerado pelo crescimento populacional acelerado nas cidades a partir de meados da década de 1960.

O referido Plano, e acordo com Santos *et al.* (2018, p. 243), tinha como meta atender até 1981, 90% da população com abastecimento de água e 65% com esgotamento sanitário – não foram alcançadas, sob a lógica da autossustentação tarifária, segundo a qual as tarifas deveriam ser capazes de cobrir os custos de operação, manutenção e amortização dos empréstimos.

O PLANASA incentivou a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESB, que resultaram em 26 companhias regionais. Contudo, verificou-se que os serviços de abastecimento de água foram privilegiados em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário e que não se obteve sucesso na expansão pretendida para a cobertura de ambos.

No final da década de 1980 o PLANASA entrou em decadência, com a extinção do Banco Nacional da Habitação - BNH ocorrida em 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2.291/86, o qual era o seu principal financiador.

Apesar de seu perfil político-institucional centralizador, o PLANASA dispunha de mecanismos institucionais de coordenação, princípios claros de regulação tarifária e fluxos estáveis de recursos, oriundos principalmente do Fundo

de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), destinados prioritariamente à expansão das redes de abastecimento de água.

A gestão do setor se baseava na centralização das decisões no âmbito federal, em investimentos concentrados nas regiões e serviços mais rentáveis e na indução de concessões municipais dos serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBS), processo este em que os municípios, na prática, renunciavam às prerrogativas de titular dos serviços.

A decisão na época foi concentrar os investimentos em redes de abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário, nos grandes aglomerados urbanos.

Com o fim do PLANASA, em 1988, o modelo institucional de coordenação da política entrou em processo de desagregação, caracterizado pela inexistência de uma instância decisória que unificasse as ações da política no âmbito do governo federal; pela desarticulação e fragmentação dos seus agentes; pela ausência de um efetivo marco jurídico-político que servisse de referência para a atuação dos diversos níveis de governo; e, principalmente, pela erosão da capacidade de planejamento da política, derivada tanto da ausência de um marco regulatório nacional quanto da imprevisibilidade do processo de alocação de recursos.

Com o término da ditadura militar, o Brasil enfrentava o desafio de combater seu principal problema econômico: a inflação. Não se imaginava que o que já estava ruim poderia piorar. Chegado o Governo de Fernando Collor de Melo, no ano de 1990, a política de saneamento passou a ser pulverizada e coordenada por uma série de órgãos e ministérios distintos, com a fragmentação de recursos, superposição de competências no âmbito federal e ausência de uma política nacional coerente.

Iniciado o mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, foi dada continuidade ao processo de reformas estruturais com a finalidade de evitar a volta da inflação, procurando deixar a economia estável. O governo acreditou que adotando medidas neoliberais seria dada mais atenção ao setor de saneamento e por sua vez a população seria mais bem atendida. Essa gestão foi marcada pela efetiva implantação da política neoliberal no Brasil. O Estado recebeu uma nova roupagem, deixando de ter uma figura desenvolvimentista e passando a adotar uma postura de Estado regulador.

Na tentativa de melhorar o cenário do saneamento, entre os anos de 1995 e 1998, foram investidos em torno de R\$ 680 milhões, por meio de recursos do FGTS. Todavia, entre 1999 e 2002 a média anual declinou para R\$ 68 milhões¹¹.

A partir de 1999 os valores dos contratos com recursos do FGTS reduziram drasticamente, chegando a zero no ano de 2001. Os empréstimos com recursos do FGTS entre 1999 e 2002 totalizaram apenas R\$ 273 milhões. A orientação assumida pelo governo de FHC foi a de financiar o setor principalmente com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) que, de regra geral, apresentava uma qualidade do gasto inferior ao FGTS, tendo em vista os distintos princípios políticos e operacionais que orientavam as operações dessas duas fontes.

Contudo, mesmo considerando os valores conjuntos das duas fontes, percebe-se que os investimentos realizados entre 1995 e 2002 foram insuficientes para responder às necessidades do setor¹².

Com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, o quadro político-administrativo se caracterizou pelo paralelismo e pela superposição de competências, competição predatória por recursos, desarticulação e ausência de planejamento setorial integrado, falta de coordenação e de racionalidade na atuação do governo federal, e a reprodução de padrões não cooperativos nas relações entre os entes da federação, fatores que comprometeram a eficiência do gasto público.

É válido asseverar que a transição de gestão centralizada para um mercado regulado não foi descontinuada ou totalmente revertida no governo de Lula, pois a própria estrutura econômica e institucional do país sofreu constrangimentos que impediram a formulação de uma política nacional de saneamento dirigida e integrada pelo governo central e que dependesse exclusivamente de investimentos públicos.

Não obstante isso, no governo de Lula houve importantes avanços com a criação de instituições, programas e legislações voltados para o setor de saneamento, a exemplo da criação do Ministério das Cidades (2003), da Lei das

¹¹ Araújo Filho, Valdemar Ferreira de – O Quadro Institucional do Setor de Saneamento Básico e a Estratégia Operacional do PAC: Possíveis Impactos sobre o Perfil dos Investimentos e a Redução do Déficit.

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5521/1/BRU_n1_quadro_institucional.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

¹² Idem

Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004), da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No entanto, a principal iniciativa estruturante da política foi a de tentar dotá-la de um marco regulatório amplo e abrangente, que não só resolvesse os problemas relativos à política tarifária e às relações entre os agentes governamentais, como também estabelecesse as regras de convivência entre titulares dos serviços, sociedade e operadores, que ocorreu através da edição da Lei do Saneamento nº 11.445/2007. Esta legislação permitiu que, após mais de duas décadas de vazio institucional, o país finalmente adotasse um plano nacional para o setor (Costa; Pierobon; Soares, 2018, p. 348).

Com a chegada do Presidente Jair Messias Bolsonaro, em 2019, a intenção do governo era fazer reformas estruturantes e privatizar estatais, e como forma de demonstrar apoio à agenda liberal sancionou a lei que estabeleceu o Novo Marco do Saneamento – Lei nº 11.445/2020, que está sendo um dos grandes apoios do nosso estudo.

5.2 O desenvolvimento da política de saneamento em âmbito nacional

A despeito do declínio do PLANASA, em 1988, a nova ordem jurídica do país, assentada na Constituição Federal, definiu o Brasil como um estado democrático de direito e proclamou a saúde e o saneamento como direito de todos e dever do Estado, estabelecendo canais e mecanismos de controle e participação social para efetivar os princípios constitucionais que garantem o saneamento como um direito fundamental.

Como sabido, a Magna Carta de 1988 atribuiu à União a competência para legislar sobre normas gerais atinentes ao saneamento básico, o que fundamentou a promulgação da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que dentre outras questões estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento, criou a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e estabeleceu o Marco Regulatório do Saneamento.

De outro lado, esse mesmo diploma legal, previu em seu art. 8º que a execução dos serviços de saneamento poderia ser realizada pelo Município, no caso de interesse local; pelo Estado, em conjunto com os municípios que compartilham

instalações integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, ou ainda; por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação.

Isto é, diante da relevância da temática, conforme dito acima, os três entes de governo possuem participação ativa no desenvolvimento da política de saneamento.

Contudo, nesse novo arranjo, os municípios passaram a ser componente da Federação e a ter permissão de auto-organização, inclusive por meio da autorização para o estabelecimento de regras em diversas áreas, dada pela delegação de competências, tanto exclusivas como concorrentes.

Nesse momento fora consolidada a descentralização da política pública de saneamento, ao definir os serviços de interesse local como de competência dos municípios.

O princípio da descentralização político-administrativa permitiu uma maior autonomia à municipalidade, possibilitando a execução de serviços na esfera local, mais próxima dos cidadãos e do atendimento aos seus problemas.

Tal discussão inclusive foi objeto de debate perante o Supremo Tribunal Federal - STF, o qual firmou entendimento de que a titularidade dos serviços, apesar de algumas particularidades existentes nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, seria dos municípios¹³.

Com isso, percebeu-se que quanto mais perto se encontra o Poder Público da população, as ações desenvolvidas por este são bem mais assertivas. Desse modo, entendeu-se que a descentralização do poder resultou no encurtamento da distância entre o Ente Estatal e o cidadão.

Essa dissociação oportunizou ainda verificar que a participação da comunidade é fundamental para formular, executar e gerir as ações; ou seja, o cidadão passou a ter mais força a partir do momento em que a esfera local obteve maior autonomia para desenvolver políticas públicas necessárias para os problemas específicos de sua localidade (Barbosa, 2010).

Carvalho (2006) destaca a importância da descentralização no âmbito municipal:

¹³ O Supremo Tribunal Federal - STF decidiu sobre a titularidade dos serviços de saneamento nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 1842, 1843, 1826, 1906 e 2077.

A municipalização não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir custos e desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade, integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local (Carvalho, 2006, p. 127).

Nessa linha, pode-se observar que o Município é o ente de governo mais próximo da população e que possui maior capacidade de perceber a problemática existente naquela localidade e assim minimizá-la da melhor forma possível.

Contudo, sabe-se que a realidade dos municípios brasileiros é bem distinta entre um e outro, principalmente no que tange aos recursos disponíveis e a capacidade técnica da equipe local para realização de investimentos e operação de sistemas de saneamento. Isto posto, a Lei Federal nº 11.445/2007 instituiu a necessidade de cada cidade produzir seu Plano Municipal de Saneamento Básico com o objetivo de auxiliar na definição de diretrizes para o saneamento local.

Ocorre que, não basta haver só a proximidade do Poder Público da população. Verifica-se que uma parcela desta, além de ter que conviver com as divergências havidas dentro da sociedade, ainda é obrigada a conviver com a dissonância existente entre os anseios e desejos estabelecidos na política pública e a sua real execução.

Para Denhardt Catlaw (2017), “cada uma de nossas ações acontece dentro do quadro referencial de teorias que sustentamos, ou, mais precisamente, como uma expressão de nossas posições teóricas”. Complementa afirmando que:

No campo da ação, teoria e prática são indissociáveis. Essa afirmação parece simples, mas, de fato, o que se houve com mais frequência, nas discussões sobre administração pública, é exatamente a caracterização contrária, isso é, de que a teoria e a prática não estão ligadas uma à outra. [...] O fosso entre teoria e prática parece grande demais para se fazer uma ponte entre elas. (Denhardt; Catlaw, 2017, p. 4-5).

Tentando mudar essa realidade, foi lançada a Lei nº 14.026/2020, que além de haver determinado um Novo Marco Regulatório, promoveu a realização de profundas transformações na legislação anterior.

Como vimos, o Brasil percorreu um longo caminho até a consolidação de uma Política Nacional de Saneamento Básico. Embora não tenha sido originalmente uma proposta governamental, a lei aprovada representou, sem dúvida, um grande avanço para a organização do setor, preenchendo um histórico vazio legal e

inaugurando uma nova fase, ao definir diretrizes para a implementação de uma política pública de saneamento básico dali em diante.

Consoante disciplina o Decreto Federal nº 11.468, de 5 de abril de 2023, o saneamento básico¹⁴ é uma das áreas de competência do Ministério das Cidades, o qual atua como coordenador da política federal de saneamento básico, que se encontra materializada no Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB, e atua por meio da gestão do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS.

O PLANSAB foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 8.141, de 20 de novembro de 2013, o qual foi revogado pelo Decreto Federal nº 10.473, de 24 de agosto 2020, e se encontra previsto na Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. O referido Plano tem por finalidade estabelecer um conjunto de diretrizes, metas e ações para o alcance de níveis crescentes dos serviços de saneamento básico no território nacional e a sua universalização, para um período de 20 anos (2014 a 2033).

Nesse instrumento foram estabelecidas metas nacionais de curto, médio e longo prazo, 2018, 2023 e 2033, respectivamente, referentes à universalização dos serviços de saneamento básico, considerando que os indicadores vinculados ao conceito do direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário, deveriam ser construídos, possibilitando dar uma maior visibilidade ao esforço do próprio Plano.

Segundo o art. 52, da Lei Federal nº 11.445/2007, o PLANSAB deve ser avaliado anualmente e revisado a cada 4 (quatro) anos, a fim de ser observado o cumprimento de suas metas e estabelecidas novas mudanças, caso sejam necessárias, senão vejamos:

Art. 52. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades:

I - o Plano Nacional de Saneamento Básico, que conterà:

(...)

§ 2º Os planos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

¹⁴ Saneamento, segundo a Lei nº 11.445/2007, consiste no conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Porém, nesse estudo, saneamento será utilizado como sinônimo de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em cumprimento da lei, o PLANSAB foi revisado em 2018/2019 e passou a prever que até 2023, 96,1% dos domicílios urbanos e rurais brasileiros seriam abastecidos com água (rede de distribuição ou poço ou nascente) e até 2033 seriam 99,0%; já em relação ao esgotamento sanitário, 80,5% dos domicílios urbanos e rurais brasileiros seriam atendidos com rede coletora de esgotos ou com fossa séptica e 92,0% até 2033, os quais demandarão um investimento na ordem de R\$ 357.150 milhões (Brasil, 2024, p. 151, 153, 165)¹⁵.

A segunda revisão do PLANSAB, conforme informação do Ministério das Cidades estava programada para o primeiro semestre de 2022; no entanto, ainda sob os efeitos dos impactos da pandemia da Covid-19, mormente levando-se em consideração que a principal fonte de dados da revisão é o Censo Demográfico do IBGE, que tivera sua entrega completa no primeiro semestre de 2023, está sendo objeto de discussão.

O Governo Federal, com o objetivo de ajudar no desenvolvimento do PLANSAB, atribuiu ainda ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, dentre suas várias áreas de atuação, a de destinar recursos a fim de contribuir para a universalização da água e do esgoto no país.

Consoante dito alhures, a Política Pública de Saneamento Básico, a nível Federal, é estudada, discutida e elaborada com base nas informações fornecidas pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS.

Criado em 1996, o SNIS é uma unidade vinculada à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA do Ministério das Cidades. Possui abrangência nacional, reúne informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro, contábil e de qualidade da prestação de serviços de saneamento básico em áreas urbanas.

O SNIS coleta os dados dos municípios e dos prestadores de serviços de saneamento, os estrutura e os disponibiliza à sociedade por meio de diagnósticos e da aplicação web SNIS Série Histórica. Desde o ano de 2019, o SNIS passou a divulgar o Painel de Informações sobre Saneamento que traz um panorama do setor e permite que as principais informações e indicadores sejam acessados de forma interativa.

¹⁵ Estimativa prevista na revisão do PLANSAB realizada em 2019, levando-se em consideração a apuração realizada em dezembro/2017.

Em relação ao abastecimento de água, o SNIS tem caracterizado todos os sistemas de abastecimento de água, a partir de informações como a população atendida por esse serviço em cada município, o número de ligações ativas na rede de distribuição, os volumes de água tratada, disponibilizada, consumida e faturada, as eventuais perdas de água durante sua distribuição, além de informações sobre a condição econômico-financeira do prestador de serviços e investimentos realizados no setor de abastecimento de água no Brasil.

Segundo o SNIS, no ano de 2022 foram investidos R\$ 9,67 bilhões em abastecimento de água e o Brasil contava com 171 milhões de pessoas atendidas com água tratada, que representa uma média no país de 84,9% e corresponde a 808,2 mil quilômetros de extensão de rede¹⁶.

Quanto ao esgotamento sanitário, o SNIS detém informações como a população atendida por esse serviço em cada município, o número de ligações ativas na rede de coleta de esgotos, os volumes de esgoto coletado e tratado, além de informações sobre a condição econômico-financeira do prestador de serviços e investimentos realizados no setor de esgotamento sanitário no Brasil.

No ano de 2022 foram investidos no Brasil R\$ 9,95 bilhões em sistemas de esgoto. Durante aquele ano, foram contabilizados 379,3 mil quilômetros de extensão de rede, que atendem 112,8 milhões de pessoas e representam 56,0% da população nacional. Os dados informam ainda, de todo o esgoto produzido, apenas 52,2% são efetivamente tratados¹⁷.

As informações constantes no SNIS são fornecidas pelas instituições responsáveis pela prestação dos serviços de água e esgoto, tais como a própria administração direta, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, empresas privadas ou organizações sociais.

Inobstante todo o arcabouço de informações e os serviços prestados com a disposição dos dados coletados, o SNIS encerrou suas atividades no ano de 2023. Visando substituir suas atribuições foi criado o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA.

Atente-se que o SINISA já estava previsto desde a edição da Lei nº 11.445/2007, porém sua instituição somente adveio com o encerramento do SNIS.

¹⁶ Todos os dados são referentes aos participantes da coleta SNIS 2023, ano de referência Censo IBGE 2022.

¹⁷ Os dados referentes ao esgotamento sanitário também foram coletados no SNIS 2023, ano de referência Censo IBGE 2022.

Assim, o SINISA constitui a evolução do SNIS e dará continuidade ao seu legado atendendo não só as determinações da Lei nº 11.445/2007, como da Lei nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico.

O processo de coleta, a análise das informações e a geração de indicadores serão semelhantes ao executado pelo SNIS (Brasil, 2024), salvo as seguintes diferenças:

- Inclusão dos gestores públicos dos titulares dos serviços de saneamento básico no fornecimento de informações;
- Separação do módulo único dos SNIS água e esgoto em dois módulos distintos;
- Detalhamento dos investimentos em ampliação da capacidade ou reposição de infraestrutura;
- Inclusão das entidades reguladoras no fornecimento de informações; e
- Incorporação de formulários sobre infraestrutura nos módulos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A sua operação começou a partir de abril de 2024 e tem como objetivos: coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico; e permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico, conforme disciplina o art. 53 da Lei nº 11.445/2007.

Para a implementação do SINISA foi necessária à criação de três subsistemas:

- **Subsistema 1** - Gestão dos serviços de saneamento básico;
- **Subsistema 2** - Situação da oferta e da demanda, avaliação da efetividade dos investimentos; e;
- **Subsistema 3** - Informações e indicadores selecionados.

Essas iniciativas constituem elementos substanciais da agenda do atual Governo para a Política de Saneamento Básico. Elas têm se dado na perspectiva do desenvolvimento de ações articuladas entre os órgãos que atuam no setor e no sentido de associar esforços de todos os entes da federação e demais agentes sociais e econômicos responsáveis pelo Saneamento Básico no Brasil.

5.3 A política de saneamento sob a ótica do governo do Estado do Ceará

Historicamente, o Estado do Ceará enfrenta desafios significativos em relação ao abastecimento de água e tratamento de esgoto, devido à variabilidade climática e à escassez de recursos hídricos, que por sua vez estão diretamente ligados à saúde pública da população.

No início do século XIX, por volta de 1813, foi construído o primeiro chafariz de Fortaleza, oferecendo uma alternativa à água recolhida do riacho Pajeú, que supria grande parte das necessidades hídricas da cidade e influenciava a ocupação linear da capital cearense¹⁸.

No final de 1837, foi inaugurado mais um chafariz que passou a ser amplamente utilizado pelos fortalezenses, tornando-se um ponto central de debates políticos de grande relevância. Desde então, a água fornecida pelo chafariz começou a levantar suspeitas de ser a causa da ocorrência de algumas doenças, que acometiam os moradores da cidade. Esse fato provocou uma série de discussões sobre a qualidade e a utilidade do chafariz, que acabou sendo danificado por uma forte chuva ocorrida em maio de 1839.

Em 1871, Fortaleza enfrentou diversos casos de varíola entre seus habitantes, uma doença reconhecida por ser altamente contagiosa e letal. A disseminação da doença esteve relacionada a diversos fatores, especialmente às precárias condições sanitárias da cidade, que, de acordo com estudiosos, contribuíam para a proliferação de várias enfermidades. Diante do agravamento do quadro, tornou-se evidente a necessidade de investimentos em infraestrutura sanitária adequada como medida essencial para o controle de doenças.

Nos idos de 1920, foram construídas caixas d'água para o abastecimento da cidade de Fortaleza. Os reservatórios localizados na atual Praça da Bandeira distribuíam água por 42 quilômetros de tubulação subterrânea abastecendo o centro da cidade e redondezas. A população com maior poder aquisitivo utilizava cata-ventos junto às cacimbas, como forma de sucção da água subterrânea, além da

¹⁸ Durante as primeiras décadas do século XIX, o abastecimento de água da Vila da Fortaleza – também chamada “do Forte” e “do Ceará” – esteve francamente relacionado ao riacho do Pajeú que era utilizado para atender grande parte das demandas por água. Esse uso influenciou a ocupação da região de Fortaleza que se deu de forma linear, partindo do Forte, seguindo a ribeira esquerda do Pajeú em lotes de uso “semi-rural” (Castro, 1994, p. 44).

exploração de poços naturais. Os proprietários de sítios onde estes poços estavam localizados, até vendiam água como forma de obtenção de rendimentos.

Com o intuito de solucionar a escassez hídrica em Fortaleza, em 1924, o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs) inaugurou o açude Acarape do Meio. No entanto, a escassez de água ainda persistia como uma realidade no interior do Ceará.

Em 1932, uma intensa seca assolou o semiárido cearense, provocando um aumento significativo da migração para Fortaleza. O crescimento populacional da capital ocorreu de forma mais rápida do que a expansão dos serviços urbanos. Diante desse cenário, em 1934, o presidente Getúlio Vargas instituiu o Código das Águas por meio do Decreto Federal nº 24.643, autorizando o governo a fixar tarifas. Essa medida marcou o início da intervenção estatal no setor de saneamento e impulsionou o processo de nacionalização das concessionárias estrangeiras. Em 1940, o governo federal criou o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), fortalecendo a atuação pública na área.

Na década de 1970, com a implantação do PLANASA¹⁹, foi criada a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), em um cenário no qual apenas 54,8% da população da capital contava com abastecimento de água tratada e encanada, e somente 8% dispunha de acesso à rede coletora de esgoto.²⁰ A fundação da Cagece teve como finalidade assegurar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em todo o estado do Ceará.

Nesse mesma época, surgiram os Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs) como uma alternativa ao modelo de organização da Cagece. Os SAAEs

¹⁹ Segundo Turolla (2002, p. 13), o Planasa foi o “único mecanismo articulado de financiamento e de modernização do setor de saneamento no Brasil”, de modo que as iniciativas governamentais posteriores podem ser consideradas como “pontuais e desarticuladas”. Ou seja, ainda não foi implantada uma nova política nacional, apesar de vários projetos já terem tramitado pelo Congresso Nacional.

²⁰ Segundo o Ministério das Cidades, a histórica diferença do percentual de cobertura de abastecimento de água e esgotamento sanitário, está relacionada à limitação de recursos institucionais e financeiros, que fizeram com que as empresas públicas de saneamento básico (CESBs) investissem mais em abastecimento de água, em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário (MCidades, 2005, p. 10).

eram administrados em parceria com a Fundação de Serviços de Saúde Pública (Fsesp), atualmente denominada Funasa²¹.

Em 1989 fora editada a Constituição do Estado do Ceará e nela adveio a previsão de que o próprio Estado deveria estabelecer a política de saneamento, tanto no meio urbano quanto rural, em consonância com a Constituição Federal, assegurando os recursos necessários à expansão e melhoramento do setor²².

Em face disso, o governo começou a implementar frentes de trabalho, envolvendo a população na construção de barragens, perfuração de poços e abertura de estradas, principalmente nas maiores propriedades rurais.

Na década de 1990, foi criada a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (Cogerh) por meio da Lei nº 12.217, de 18 de novembro de 1993, com o objetivo de instituir um sistema de gestão para as águas superficiais e subterrâneas do Estado do Ceará. Na mesma época, foram criados os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) visando promover a gestão participativa e o controle social da Política de Recursos Hídricos. Esses comitês, com caráter deliberativo, são compostos por representantes de instituições públicas, usuários de água e entidades da sociedade civil atuantes na bacia hidrográfica.

Em 1997, a Lei Federal nº 9.433 estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singerh). Nesse ano, foi criado o primeiro CBH no Ceará, Bacia Hidrográfica do Curu, como um projeto piloto, que serviram de modelo para a criação de outros 11 comitês no estado.

No final dos anos 1990, por meio da Lei nº 12.786, de 30 de dezembro de 1997, foi criada a Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce), que é uma autarquia especial, cujas atribuições, dentre outras, estava a de estabelecer concessões para o setor de Saneamento Básico, no contexto de concessões já existentes nos setores de energia elétrica e telefonia, ambos de competência da União.

²¹ O Saae está presente em 34 municípios do interior do Ceará, como Sobral, Jaguaribe, Nova Russas, Iguatu, entre outros; segundo pesquisa realizada, em 2020, pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da Assembleia Legislativa do Ceará.

²² Art. 252. O Estado estabelecerá política de saneamento, tanto no meio urbano como no rural, em função das respectivas realidades locais e regionais, observados os princípios da Constituição Federal. Constituição do Estado do Ceará.

No entanto, a concessão do setor de saneamento não ocorreu nas décadas seguintes, mantendo a Cagece sob o controle público. Com o surgimento do Marco Regulatório do setor de saneamento em 2007, a Arce passou a ter a função de regular os serviços prestados por essa Companhia.

Entre 1996 e 1998, o Estado do Ceará lançou o Programa de Saneamento Sanear I, que possibilitou a ampliação dos serviços de esgotamento sanitário em Fortaleza, elevando o atendimento de 18% para 42%. O programa também viabilizou a instalação de 150 mil hidrômetros na capital e a construção da Estação de Pré-condicionamento de Esgoto (EPC), que tem capacidade para realizar o pré-tratamento automatizado de 4,5 m³/s de esgoto.

É importante destacar que a população rural do estado permaneceu, e em certa medida ainda permanece à margem dos serviços de abastecimento de água potável nos moldes da Cagece para áreas urbanas.

Desde a década de 1980, diversos programas, como o Polo Nordeste, Projeto Ceará, Projeto São José, Programa Água Para Todos, Programa 1 Milhão de Cisternas e Programa Água Doce, entre outros, promovem a instalação de Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água nas comunidades rurais.

Na cidade de Sobral²³, por volta de 1996, nasceu o Sistema Integrado de Saneamento Rural (Sisar), criado em parceria com o Banco Alemão KfW, com o objetivo de apoiar a gestão e garantir a sustentabilidade dos sistemas de abastecimento de água implantados nas comunidades rurais.

A relevância do Sisar para o estado foi tamanha que, em 1999, a Cagece criou a Gerência de Saneamento Rural (Gesar) para lidar com as questões relacionadas ao sistema e outros temas relacionados ao saneamento básico na zona rural.

Atualmente, o Sisar está presente em grande parte do Estado do Ceará e é uma referência internacional na gestão de serviços de saneamento rural.²⁴ Com todas essas intervenções, o Ceará entrou no novo século com um sistema inovador de gestão, sendo pioneiro no Brasil na forma de gerenciar os recursos hídricos, regular o saneamento e organizar o saneamento rural.²⁵

²³ Cidade do interior do Ceará, localizada a 231km de Fortaleza.

²⁴ Atualmente, o Sisar atua em 162 municípios do Ceará, atendendo mais de 1.112.518 pessoas, mediante 290 mil ligações de água. <https://sisar.org.br/>. Acessado em 28 mai. 2025.

²⁵ O contexto histórico do saneamento no Ceará tivera como fonte de pesquisa um trabalho realizado pela ALECE, que resultou na publicação do Cenário Atual do Saneamento Básico no Ceará, em julho

Passados alguns anos, não obstante a instituição do Marco Regulatório em 2007, somente em 2016 fora estabelecida a Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. A sua criação adveio por meio da Lei Complementar Estadual nº 162/2016, que estabeleceu várias diretrizes de atuação, tais como: o acesso à água potável segura e limpa e ao esgotamento sanitário como direito essencial para o pleno gozo da vida e de todos os demais direitos e como fator de promoção da saúde; universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, consubstanciada na equidade em seu acesso; prestação adequada e sustentável dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, pela satisfação das condições de qualidade, regularidade, continuidade, eficiência, segurança e modicidade de tarifas; e atenção à saúde pública, à segurança da vida e do patrimônio público e privado, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sustentabilidade econômica na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário²⁶.

No Ceará, a Secretaria das Cidades é o órgão responsável pela coordenação e articulação institucional da Política, a qual tem as seguintes atribuições:

a) Elaborar e implementar o Plano Estadual de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário – PAAES, bem como verificar o cumprimento de suas metas, nos termos do art.8º, § 4º, da Lei Complementar nº 162/2016;

b) Gerir o Fundo Estadual de Saneamento Básico – FESB, e o Sistema Estadual de Informações de Saneamento Básico - SISANCE;

c) Definir, em parceria com as demais instituições estaduais e com base no PAAES, as metas de universalização e respectivos investimentos na expansão e na melhoria das condições de prestação dos serviços, subvenções estaduais e incorporação de inovações no setor;

d) Participar das reuniões dos Conselhos das Regiões Metropolitanas e o Conselho Estadual das Cidades - ConCidades, conforme legislação específica;

e) Fomentar a participação dos municípios e dos prestadores na Política Estadual de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, inclusive para

de 2021. Disponível em www.al.ce.gov.br > publicacoes-inesp > downloads. Acessado em 09 nov. 2024.

²⁶ As diretrizes estão descritas no art. 3º da Lei Complementar nº 162, 20 de junho de 2016 – Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Estado do Ceará.

prestar informações ao Sistema Estadual de Informações em Saneamento - SISANCE; e;

f) Estabelecer práticas sustentáveis na prestação dos serviços, inclusive a preservação e o combate à poluição de recursos hídricos, fomentar campanhas e realizar programas de educação e sensibilização da população sobre a importância da água para o consumo humano, o uso racional de água para abastecimento público, o reúso das águas e a importância do esgotamento sanitário²⁷.

O citado Fundo Estadual de Saneamento Básico – FESB e o Sistema Estadual de Informações de Saneamento Básico – SISANCE foram criados, respectivamente, para constituir fonte de recursos de longo prazo para apoiar os programas e projetos estruturantes e estruturais em saneamento básico; e monitorar a execução de políticas públicas e tomada de decisão.

Por sua vez, foi atribuído à Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) o dever de fiscalizar e regular a referida Política, bem como os serviços prestados.

De forma tímida, a Lei Complementar nº 162/2016 também criou a Política Estadual de Saneamento Rural, com o objetivo de universalizar os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nas zonas rurais e em comunidades urbanas e localidades de pequeno porte. Esses serviços poderão ser prestados por associações comunitárias organizadas em federação, criadas para este fim, que possuam competência na gestão do saneamento rural, desde que delegadas pelo respectivo município, na forma da legislação. Todavia, dada à ausência de expertise na prestação desses serviços nessas localidades, a Cagece está presente em sua maioria.

Destaca-se que embora tenham sido aprovados quatro anos antes da revisão do Marco Regulatório Nacional, a Lei Complementar Estadual nº 162/2016 já incorporava importantes instrumentos alinhados com o marco atual. Entre estes, ressalta-se os planos que preveem a prestação regionalizada dos serviços, a regulação nas regiões metropolitanas sob a responsabilidade da entidade interfederativa correspondente, e a previsão de cobrança pela disponibilidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entre outros.

²⁷ Esse rol de atribuições da Secretaria das Cidades constam no art. 6º da citada Lei Complementar Estadual nº 162/2016.

Porém, será necessário revisar a Lei Complementar nº 162/2016 para ajustá-la plenamente ao marco nacional, o que motivou a publicação do Decreto Estadual nº 33.784/2020, instituindo a Comissão para a Adequação do Marco Regulatório de Saneamento Básico do Estado do Ceará; porém, até o presente momento a aludida norma não sofreu nenhuma alteração.

De maneira resumida, a Figura 01 apresenta algumas datas que deverão ser cumpridas por titulares de serviços e prestadores, e que deverão estar dispostas na revisão do Marco Regulatório Estadual. Cabe observar, que algumas datas são referentes a ações de responsabilidade dos titulares e das agências reguladoras.

Figura 1 - Linha do tempo-datas relevantes da atualização do Marco Regulatório do Saneamento Básico



Fonte: ARCE, 2020

Fonte: ARCE (2020).

Atente-se que, assim como a política nacional, a Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário é o principal instrumento de planejamento das ações de saneamento no Estado e foi elaborada para buscar a universalização dos serviços e a melhoria da qualidade de vida da população.

Em minha opinião, com o advento da Lei nº 11.445/2007 os interesses estaduais foram favorecidos ao incluir a figura do contrato de programa²⁸ como opção para a renovação dos contratos de concessão dos municípios com as Companhias Estaduais de Saneamento.

O Decreto Federal nº 7.217/2010, que regulamentou a Lei nº 11.445/2007, ratificou a prestação regionalizada de serviços de saneamento básico e o contrato de programa, mas foi omissivo em relação ao contencioso da titularidade.

Antigamente, os contratos de programa facilitaram a renovação dos contratos entre as Companhias Estaduais e os municípios. Por essa modalidade, as Prefeituras acordaram que as Companhias manteriam os serviços de saneamento prestados aos municípios sem necessidade de licitação. Com o novo marco, isso não é mais possível!

Com o advento da Lei Federal nº 14.026/2020²⁹, o Novo Marco estabeleceu que a delegação de serviços de saneamento básico deve se dar por meio de contrato de concessão, após a realização de licitação; ou seja, as Companhias Estaduais de Saneamento devem disputar, em processo licitatório, com empresas privadas ou públicas se quiserem manter os serviços nos municípios.

Isso é, o serviço de saneamento básico poderá ser prestado por uma empresa privada, mas continuará a ser guiado pelas normas e regras de direito público.

No Ceará, a Cagece conseguiu celebrar novos contratos de programa com todos os municípios em que opera, renovando a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário antes da proibição da Lei³⁰. Essa sistemática será mais bem explicada a nível de Fortaleza no capítulo VII.

²⁸ Contrato de Programa é o instrumento jurídico pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa. Distingue-se do contrato de concessão por ser sempre celebrado com um ente vinculado à administração pública e por não precisar ser precedida de licitação.

²⁹ Lei nº 11.445/2007 alterada pela Lei nº 14.026/2020 - Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

³⁰ Os contratos de Programa estão disponíveis no site da Cagece, senão vejamos: <https://www.cagece.com.br/documentos-publicacoes/contratos-de-prestacao-de-servicos-e-aditivos/>.

5.4 O Município de Fortaleza – plano ou política de saneamento básico

Com o advento da Magna Carta de 1988 foram elaboradas leis em geral e planos diretores municipais, com a descentralização das políticas públicas do setor de saneamento para os municípios.

Posteriormente, com a edição da Lei Federal nº 11.445/2007 e em seguida a Lei Federal nº 14.026/2020, esse entendimento foi fortalecido e concretizado, definindo por meio do art. 8º a titularidade dos serviços para os municípios, atuando de forma isolada ou em conjunto com o Estado, *in verbis*:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

I - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

O principal instrumento de planejamento da Política de Saneamento Básico, a nível municipal, são os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs), os quais possibilitam a gestão municipal, a garantia efetiva do que está estabelecido na legislação federal.

Contudo, para que não haja dúvida, é válido esclarecermos a diferença entre a Política Pública e os PMSBs. A FUNASA (2018) define a Política Municipal de Saneamento Básico como o direcionamento de diretrizes, do modelo jurídico-institucional, de regulação e do exercício do controle social, além disso, propõe o caminho que deve ser seguido no planejamento que será estabelecido à nível municipal.

Já o PMSB, além de ser o principal instrumento de planejamento da política, é construído sob as etapas desta que são: o diagnóstico e prognóstico da prestação de serviços do saneamento; o estabelecimento de objetivos e metas; a proposição de programas, projetos e ações; a criação de indicadores para acompanhamento e a avaliação dos resultados alcançados.

A Lei nº 11.445/2007 já previa a implantação dos serviços de saneamento básico nos municípios brasileiros, justamente através desse instrumento – o Plano. O PMSB possui um horizonte de planejamento de 20 anos, com revisão a cada 4 anos. O controle social deve estar presente em todas as fases do Plano, devendo

abranger toda a área do município, possuir compatibilidade e integração às outras políticas e planos que já existirem no município. O controle social, segundo o art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007, é o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico”.

Trazendo esse conceito para o dia a dia pode-se dizer que o controle social é a participação da sociedade nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações, políticas e programas do Poder Público. A participação social deve ser realizada por meio de audiências e consultas públicas, bem como por órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, consoante disciplina o art. 47 da Lei Federal nº 11.445/2007. Ou seja, deve atuar em todas as fases do PMSB, inclusive no desenvolvimento dos produtos que são gerados ao longo da elaboração dos Planos, como o Plano de Saneamento.

Figura 2 – Ciclo da Política Pública de Saneamento Básico no Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados da Lei nº 11.445/2007.

O Plano Municipal de Fortaleza foi aprovado através do Decreto nº 13.713, de 18 de dezembro de 2015 e constituiu o resultado de um conjunto de estudos que objetivava conhecer a situação do município de Fortaleza à época e planejar as ações e alternativas para a universalização dos serviços públicos de saneamento.

Consoante a legislação aplicada à matéria - Lei nº 11.445/2007 – o Plano Municipal de Saneamento de Fortaleza deveria ter sido revisado após 4 anos da sua edição; no entanto, essa revisão não aconteceu. Em 2023, a Secretaria Municipal do

Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) realizou licitação de empresa de consultoria para a Revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Fortaleza – CE, que derivou na contratação do Consórcio TPF ARCADIS, por meio do Contrato nº 16/2023 - SEUMA.

O prazo de vigência do referido Contrato era de 21 (vinte e um) meses, a contar da publicação do seu extrato no Diário Oficial do Município, que ocorreu no dia 21 de julho de 2023, ou seja, o prazo de entrega da revisão do Plano Municipal de Saneamento de Fortaleza estava previsto para abril de 2025³¹. Contudo, até a conclusão do presente trabalho não houve qualquer divulgação oficial sobre a entrega do Plano revisado.

Apesar da falta de um Plano atualizado, existem outros meios de pesquisa que permitem a obtenção de informações mais recentes sobre a situação do saneamento no Município de Fortaleza.

Segundo o Plano de Gestão Estratégica e de Negócio (2021-2025) editado pela Cagece em 2020, o Município de Fortaleza possui uma cobertura de abastecimento de água de 98,66% da população, atendendo a mais de 2,63 milhões de pessoas; já em relação ao esgotamento sanitário, o índice de cobertura é de 62,72% da população, envolvendo uma extensão de 2.532.324km de rede coletora³².

Como se sabe, não se muda uma realidade como essa da noite para o dia. Em relação ao abastecimento de água, acredita-se que Fortaleza em breve atingirá a meta de universalização que é de 99% do atendimento; agora no tocante ao esgotamento sanitário, as perspectivas não são tão amistosas. Face tal dificuldade e visando cumprir os índices determinados pela legislação, a Cagece optou, após farto estudo, conforme fartamente relatado, na formalização de uma parceria publico-privada, que será tratada a seguir.

É preciso entender que a situação do saneamento é prioritária e essencial para a transformação do setor, pois a maior parte da população segue sem ser atendida em um direito tão básico e ao mesmo tempo tão importante para a sociedade.

³¹ Diário Oficial do Município do dia 21/07/2023:

<https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/aac84522-7485-41a5-ab83-f833d285469b;1.0&numero=17626>

³² Plano de Gestão Estratégica e de Negócio (2021-2025) da Cagece:

https://www.cagece.com.br/wp-content/uploads/PDF/Governanca/Documentos/DocumentosdeRegulacaoInterna/PLANO-DE-GESTAO-2021-A-2025_final2020.pdf

6 IMPACTOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MARCO REGULATÓRIO - LEI Nº 14.026/2020

A Lei Federal nº 14.026, sancionada em 15 de julho de 2020, veio com a missão de transformar o setor de saneamento no Brasil, com foco na universalização dos serviços.

Em um país com a vasta extensão territorial e a diversidade de contextos culturais, sociais, institucionais, econômicos e políticos como o Brasil, onde ainda persistem enormes desigualdades no acesso aos serviços e, em alguns casos, até sua total ausência, é esperado que as mudanças trazidas pela nova lei enfrentem grandes desafios para sua implementação (Ribeiro, 2020).

A fim de cumprir com esse objetivo a referida legislação realizou algumas mudanças, dentre outras: atualizou o marco legal do saneamento básico; criou o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico; vedou a prestação dos serviços por meio de contrato de programa; e instituiu prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Para Sousa (2020, p.1), a Lei nº 14.026/2020 “alterou dispositivos fundamentais de sete leis que regulavam o setor no país, constituindo a intervenção mais radical já realizada no setor desde o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) em 1970”. De acordo com Leite *et al.* (2022),

A Lei nº 14.026/2020 modificou significativamente o arranjo institucional da política de saneamento básico no país, estabelecendo prazos para a universalização de vários serviços, a exemplo do abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como para a destinação final dos resíduos sólidos. Para isso, o novo marco legal optou pelo incentivo à abertura do mercado para a iniciativa privada, rompendo com o predomínio, até então reinante, das companhias estaduais de saneamento na execução dos serviços. Nesse contexto, a nova lei alterou o modelo de contratualização e concessões administrativas, não mais sendo possível aos municípios, sem prévia licitação, realizar novas concessões aos Estados, nem celebrar contrato de programa com empresas estatais de outra Unidade Federativa. A nova lei passou a exigir, ainda, a padronização mínima dos contratos a serem firmados, além de regras mais precisas sobre as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro (Leite *et al.*, 2022, p. 1045-1046).

A nova legislação estabeleceu a meta de garantir que 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90% ao tratamento e coleta de esgoto até 31 de dezembro de 2033. Para alcançar esses objetivos ambiciosos, a lei introduziu mudanças estruturais significativas.

Um dos principais pontos foi o fortalecimento do papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que passou a ser responsável por elaborar normas de referência para a regulação do setor, visando padronizar e harmonizar as práticas regulatórias atinentes à qualidade, eficiência e valor da prestação de serviços, em todo o país. A uniformização das normas era uma necessidade antiga, pois a multiplicidade de regulamentos locais dificultava a atração de investimentos, especialmente da iniciativa privada.

Dada a seriedade do assunto, a uniformização de normas impacta inclusive na transferência de recursos federais ou financiamento com recursos da União.

O Novo Marco também proibiu o contrato de programa para a delegação da prestação de serviços e estabeleceu a obrigatoriedade de realização de licitação para a contratação de serviços de saneamento, por meio de contrato de concessão, o que abriu espaço para uma maior participação do setor privado.

A intenção da lei era atrair investimentos privados e permitir o aumento gradual da desestatização do setor, estimulando a privatização das atuais empresas estatais de saneamento.

A desestatização refere-se ao processo pelo qual o Estado transfere para a iniciativa privada a responsabilidade por determinados serviços, bens ou atividades que antes estavam sob seu controle ou gestão. Este conceito abrange um conjunto de medidas que visam à redução da atuação direta do Estado na economia, permitindo que o setor privado assuma funções que não necessitam ser executadas diretamente pelo poder público.

O processo de desestatização pode ocorrer de várias formas, incluindo:

a) Privatização: Venda de empresas estatais ou ativos públicos para o setor privado, como forma de transferir a propriedade e a gestão dessas empresas.

b) Concessões: O poder público transfere a execução de serviços ou exploração de bens públicos para empresas privadas, por meio de contratos de concessão, por um período determinado.

c) Parcerias Público-Privadas (PPP): O Estado firma parcerias com a iniciativa privada para a execução de projetos ou prestação de serviços, dividindo os riscos, investimentos e responsabilidades.

d) Terceirização: Transferência de atividades-meio, como segurança, limpeza e manutenção, para empresas privadas.

Antes do Novo Marco Legal, os contratos eram, em grande parte do Brasil, firmados de maneira direta com empresas estatais, sem concorrência, o que limitava a eficiência e a inovação no setor. A regra até então vigente era a da possibilidade de prestação do serviço de saneamento por meio de contratos de programa celebrados entre os titulares e empresas estatais estaduais em licitação.

Com as novas regras, espera-se que a competição traga uma melhor qualidade aos serviços prestados e o cidadão possa se beneficiar disso.

Outro aspecto relevante foi a regionalização dos serviços, incentivando a formação de blocos de municípios para a prestação conjunta dos serviços de saneamento. Essa medida visa aumentar a viabilidade econômica dos contratos, mormente em regiões onde a prestação dos serviços por municípios menores não seria atrativa para investidores.

Nesse modelo a prestadora do serviço ou concessionária presta o serviço de saneamento a um grupo de municípios não necessariamente limítrofes e nem todos são obrigatoriamente lucrativos. Os ganhos de escala viabilizam economicamente a inclusão em um único contrato, tanto de municípios maiores, com mais recursos, quanto de municípios menores e com menos recursos.

É pouco provável que municípios menores e de baixo poder aquisitivo, individualmente ou em conjunto, consigam atrair o interesse do mercado em uma licitação para os serviços de saneamento. Daí a necessidade de misturar os municípios, a fim de viabilizar técnica e economicamente a universalização dos serviços.

Ocorre que, ao tratar da prestação regionalizada, a Lei é pouco clara. Num primeiro momento, parece que as formas de prestação regionalizada se esgotariam no inciso VI do art. 3º da Lei 11.445/2007. No entanto, consideramos a gestão associada também como uma forma de prestação regionalizada, nos moldes do art. 3º, II, que a define como “associação voluntária entre entes federativos, por

meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal”.

Logo, existem quatro formas de prestação regionalizada:

- (1) Por meio da região metropolitana, aglomerações urbanas ou microrregiões de municípios limítrofes, de acordo com lei complementar estadual;
- (2) Por intermédio da unidade regional de saneamento básico, constituída pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, que pode ser instituída pelos Estados mediante lei ordinária;
- (3) Por meio do bloco de referência, constituído por municípios não necessariamente limítrofes, que pode ser instituída pela União Federal de forma subsidiária aos Estados mediante acordo voluntário entre os integrantes; e finalmente,
- (4) Por gestão associada entre os federativos por meio de consórcio público ou convênio de cooperação³³.

A regionalização dos serviços tem ainda como benefício, a flexibilização das metas de universalização para o dia 1º de janeiro de 2040 e a priorização de alocação de recursos públicos federais não onerosos.

Ademais, o Novo Marco trouxe obrigações e direitos para garantir o acesso aos serviços para a população de baixa renda, como a inclusão de conjuntos sanitários para residências e solução para a destinação de efluentes, quando inexistentes em áreas ocupadas predominantemente por população mais carente; a possibilidade de instituição de subsídios e subvenções, quando necessário; a possibilidade de utilizar métodos alternativos e descentralizados para o abastecimento de água e esgotamento em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, entre outros.

A implementação da Lei nº 14.026/2020 trouxe impactos significativos para os Estados e Municípios, que precisaram se adequar às novas exigências, especialmente em termos de planejamento e estruturação dos serviços.

Municípios menores, que antes dependiam exclusivamente de empresas estaduais de saneamento, agora enfrentam o desafio de se organizar em blocos

³³ ANTUNES, P. B.; DAUDT D'OLIVEIRA, R. L. Breves considerações sobre o Novo Marco regulatório de saneamento básico – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/ambiental/marco-regulatorio-saneamento-basico/>. Acessado em 22 set. 2024.

regionais, o que demanda uma coordenação intermunicipal eficaz e uma gestão pública mais capacitada.

Ademais, o financiamento dos investimentos necessários para a universalização continua sendo um dos maiores desafios. Estima-se que seriam necessários cerca de R\$ 700 bilhões para que as metas da lei sejam atingidas até 2033. Essa cifra impõe uma pressão significativa sobre os governos e requer uma combinação de investimentos públicos e privados. Regiões mais pobres, onde a capacidade de pagamento da população é limitada, enfrentam ainda mãos dificuldades, o que levanta algumas preocupações sobre a viabilidade de alcançar a universalização em todo o território nacional.

Outro desafio é a adaptação das agências reguladoras estaduais e municipais às normas de referência estabelecidas pela ANA. A diversidade regulatória que existia antes da lei gerava incertezas para os investidores, e a padronização proposta visa reduzir esses riscos. Todavia, a implementação dessas normas em todo o país exigirá esforços consideráveis em termos de capacitação técnica e reestruturação institucional.

Mesmo no século 21, repisa-se o saneamento básico permanece um desafio crítico no Brasil. A ideia de universalização da prestação dos serviços de saneamento básico ainda não se consolidou na prática.

Na visão dos órgãos de controle, no caso o Tribunal de Contas da União (TCU), a nível nacional, analisando a atuação da ANA e do próprio Ministério do Desenvolvimento Regional, no ano de 2022, identificou algumas ações relevantes, mas que necessitavam de um maior engajamento e divulgação, como³⁴:

Quadro 1 – Ações da Agência Nacional de Águas em relação ao Novo Marco do Saneamento

Estruturação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico para elaborar as normas de referência	Há planejamento para capacitação, estabelecimento de parceria para contratação de estudos, para apoio técnico externo e levantamento de estimativas de necessidades de pessoal. Todavia, o quantitativo de pessoal requerido não foi atingido.
Execução das atividades da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico diante dos prazos	A primeira agenda regulatória pela Agência foi descumprida. Há risco relevante de descumprimento dos prazos da agenda vigente. Das quatro normas previstas para o primeiro semestre de 2022, apenas uma teve sua consulta

³⁴<https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/07-acompanhamento-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico.html> - Esse acompanhamento foi realizado pelo ministro Jorge Oliveira, do Tribunal de Contas da União, em que avaliou os processos de sua relatoria até 31/3/2022, resultando no acórdão nº 2.392/2022-TCU-Plenário. Acessado em 22 set. 2024.

	pública concluída, enquanto nenhuma das cinco normas previstas para a o segundo semestre havia alcançado a fase de tomada de subsídios pública.
Processos de análise de impacto regulatório e consulta pública.	No que se refere às normas já expedidas ou em fase final de elaboração, constatou-se que os procedimentos empregados e os produtos gerados foram aderentes às normas aplicáveis, bem como houve, em algum grau, efetividade na interlocução com a sociedade e os atores relevantes.
Transparência e previsibilidade dos atos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	Além do cronograma da agenda com alto risco de descumprimento, a publicidade, quanto às fases de elaboração das normas, ocorre apenas nas tomadas públicas de subsídio e consulta pública. Esse lapso de informações não propicia um acompanhamento tempestivo pelos atores envolvidos, podendo gerar frustração de expectativas. Há intenção da Agência em publicar painel com maior volume e tempestividade de informações.
Verificação da adesão às normas de referência	Até o momento, não é realizada a verificação. Porém, há previsão de que a norma de procedimentos transitórios de monitoramento seja publicada no segundo semestre de 2023.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados do Acórdão nº 2.392/2022-TCU-Plenário.

- Ministério do Desenvolvimento Regional:

Quadro 2 – Ações do Ministério do Desenvolvimento Regional em relação ao Novo Marco do Saneamento

Apoio do Ministério do Desenvolvimento Regional à implementação do Novo Marco.	<p>O Ministério realizou interlocução e promoveu eventos junto aos estados e aos municípios. Além disso, participou da elaboração dos decretos regulamentares que, embora com atraso, foram publicados.</p> <p>O apoio à definição das regionalizações visa estruturar as definições e propor a seleção dos municípios a serem agregados por lei estadual, não havendo pretensão federal de estipular blocos de referência.</p> <p>Há disponibilidade de apoio para sete estados, mas apenas dois contêm trabalhos em efetivo andamento, com previsão de entrega dos produtos finais em agosto de 2022.</p>
Atuação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico na implementação do Novo Marco	<p>O comitê realizou apenas uma reunião desde sua criação, na qual aprovou seu regimento interno.</p> <p>Em fevereiro de 2022, foi nomeado o diretor do Departamento de Cooperação Técnica com atribuição de dar suporte aos trabalhos do Comitê.</p> <p>A inatividade do órgão, além de impossibilitar os alcances de seu objetivo, descumpriu a previsão de publicação do relatório anual de monitoramento e de avaliação da alocação de recursos da política federal de saneamento básico.</p>
Divulgação e transparência da atuação do Poder Executivo	<p>O Ministério do Desenvolvimento Regional dá publicidade à sua atuação em eventos e diálogos públicos próprios e de outros entes, nos quais é frequente a participação de seus representantes.</p> <p>Quanto às atividades de apoio a ser prestado ou aos produtos a serem elaborados pelo Comitê Interministerial de Saneamento Básico, há poucas</p>

	informações pelo baixo nível de atuação nesse sentido.
--	--

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados do Acórdão nº 2.392/2022-TCU-Plenário.

Em resumo, o TCU cientificou o Ministério do Desenvolvimento Regional, que preside o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, de que a inoperância do Comitê pode comprometer a implantação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, inclusive no que se refere à efetividade da alocação dos recursos federais e da interlocução com outras políticas.

Foi recomendado pelo TCU que a Secretaria Nacional de Saneamento promovesse mais esforços para fornecer o apoio institucional e técnico-administrativo, de forma a subsidiar a efetiva atuação do Comitê.

E por fim, o TCU informou ao Ministério da Economia a necessidade de avaliar a conveniência e a oportunidade de apoiar a estruturação da ANA, tendo em vista a sua competência de promover a lotação ou o exercício de servidores federais na autarquia, conforme a própria Lei nº 14.026/2020 assim determina.

Em outras palavras, a referida norma atribuiu algumas obrigações à ANA e ao Ministério do Desenvolvimento Regional que eles mesmos estão tendo dificuldade de cumprir.

Passados quatro anos da edição da Lei nº 14.026/2020, o Brasil já registra 321 iniciativas de concessões, privatizações e parcerias público-privadas no setor³⁵.

A nova lei, aprovada sob a promessa de acelerar a universalização do saneamento com maior participação de empresas privadas, foi justificada pela suposta incapacidade das empresas públicas de atingir essa meta até 2033, porém, os resultados práticos ainda estão longe do esperado.

Apesar do aumento da presença de empresas privadas no setor, os avanços na universalização dos serviços permanecem insignificantes. Dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) revelam que a promessa de melhorar substancialmente o acesso à água e ao esgotamento sanitário não se concretizou para a maioria dos brasileiros.

Desde 2019, o atendimento de água no país cresceu apenas 1,3%, enquanto a coleta de esgoto aumentou 2,8%, e o tratamento de esgoto, 5,9%.

³⁵ <https://outraspalavras.net/outrasaude/privatizacao-falta-agua-jorram-os-lucros/>. Acesso: 29 Set. 2024.

Mesmo o indicador com a maior evolução, o tratamento de esgoto, ainda está muito distante da universalização³⁶. Mantendo-se o ritmo atual, a universalização completa só seria alcançada em 2070, o que seria 37 anos após o prazo estipulado pela nova lei.

Enquanto isso, a população continua aguardando a tão esperada melhoria, que, até o momento, só vem acontecendo no discurso.

Embora a promessa de universalização ainda esteja distante, os grandes grupos empresariais do setor foram os que mais se beneficiaram com as mudanças. Entre as quatro principais empresas de saneamento no Brasil — Aegea, BRK, Equatorial e Iguá Saneamento — todas registraram faturamentos recordes após o Novo Marco.

A BRK, por exemplo, destacou-se com um aumento superior a 15% da receita operacional, enquanto a Iguá Saneamento praticamente dobrou sua receita operacional, alcançando um crescimento de 20% dos lucros. Com valores bilionários estão a Aegea e a Equatorial, esta que recentemente arrematou a oferta de 18% das ações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), tornando-se investidor na empresa paulista³⁷.

A Aegea também se estabeleceu em solo alencarino. Após a realização de procedimento licitatório a Aegea, por meio de uma de suas empresas - Ambiental Ceará - foi contratada pela Cagece, para realizar a universalização do esgotamento sanitário em nosso Estado. Abordaremos melhor esse assunto no tópico seguinte.

Os resultados financeiros das cinco gigantes do setor são impressionantes; no entanto, não refletem melhorias proporcionais nos serviços oferecidos à população. Dentre as estratégias adotadas pelas empresas, esses lucros são atribuídos ao aumento das tarifas, com alguns reajustes superiores a 10%, além da incorporação de percentuais relativos à inflação acumulada de anos anteriores. O impacto disso é sentido diretamente pelos consumidores,

³⁶ Informações obtidas através do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico por meio do site: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/ab>. Acesso: 29 Set. 2024.

³⁷ <https://outraspalavras.net/outrasaude/privatizacao-falta-agua-jorram-os-lucros/>. Acesso: 29 Set. 2024.

especialmente aqueles das camadas mais vulneráveis, que enfrentam dificuldade crescente para pagar por um serviço que deveria ser acessível e de qualidade³⁸.

Segundo a socióloga argentina, Maristella Svampa, o processo de privatização do saneamento no Brasil não é um fenômeno isolado, mas parte de uma tendência regional, que ela descreve como “neoextrativismo”. Este conceito refere-se a um modelo sociopolítico contemporâneo, caracterizado pela intensa acumulação de capital, baseada na hiper exploração de recursos naturais nos países do hemisfério Sul, destinada à exportação para os países do Norte (Svampa, 2019).

No caso do saneamento, não é a água em si que é exportada, mas os lucros gerados por sua intensa e exaustiva exploração. Isto se evidencia no caso da Equatorial, uma empresa cuja estrutura acionária inclui 35% de investidores estrangeiros, em que registrou no ano de 2023 um lucro de R\$ 2,8 bilhões de reais. A Equatorial é a concessionária responsável pelo saneamento no Amapá, a capital que tem os piores índices de saneamento do Brasil. Isso evidencia o paradoxo do neoextrativismo: altos lucros para investidores, mas serviços de baixa qualidade para a população local³⁹.

Essa abordagem reflete o imaginário neocolonial dos países desenvolvidos, onde o princípio de "menos Estado, mais mercado" é apresentado como uma solução universal para os desafios de infraestrutura. No Brasil, essa estratégia não é novidade; desde a década de 1990, políticas neoliberais têm sido adotadas sob a justificativa de controlar as contas públicas. Com o passar do tempo, esses processos levam à redução dos investimentos em serviços públicos, resultando no sucateamento da infraestrutura e das empresas estatais, o que, eventualmente, serve como justificativa para a transferência desses ativos à iniciativa privada.

Um aspecto comum entre as quatro maiores empresas de saneamento no Brasil é a participação de todas elas em redes financeiras globais. Entre os sócios e acionistas dessas corporações, encontram-se grandes grupos financeiros

³⁸ Informações obtidas por meios dos sites das empresas Aegea Saneamento e Participações S.A e Iguá Saneamento S.A.. <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9aa4d8c5-604a-4097-acc9-2d8be8f71593/f77f2c74-d85f-3102-75a8-fe2853e49243?origin=1> e <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/3c6adbe6-b0cd-4d47-a8c2-30892fd45b3d/054f703d-33a7-0e9e-00d4-6a20ce573a25?origin=1>. Acesso: 29 Set. 2024.

³⁹ Informações obtidas no site da empresa CSA Equatorial: <https://csa-equatorial.com.br/>

transnacionais, fundos de pensão e de investimento, como a canadense Brookfield Asset Management e o fundo de pensão GIC, de Singapura⁴⁰. Essa internacionalização do capital transforma o saneamento, que é um serviço essencial, em uma oportunidade de investimento altamente lucrativa, muitas vezes em detrimento das necessidades sociais da população brasileira, pois se visa única e exclusivamente o lucro e não há a preocupação da empresa com a importância e as repercussões do saneamento na vida no cidadão.

Ou seja, o que se acreditava ser a solução dos problemas na universalização do saneamento básico, não tem obtido resultados satisfatórios e relevantes. Diante do exposto, verificamos a ocorrência do “neoextrativismo” e o beneficiamento das grandes empresas.

⁴⁰ Dados obtidos na composição acionária de cada companhia, conforme informações disponíveis em seus respectivos sites, conforme a situação acionária em agosto de 2024.

7 CRIAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO ESGOTO NO CEARÁ E SEU DESEMPENHO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

No presente capítulo será relatada a origem da Parceria Público-Privada do Esgoto no Ceará, explanando sobre a sua elaboração, o contrato celebrado entre a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece e a empresa Ambiental Ceará e o seu desempenho no Município de Fortaleza.

Como cediço, desde a sua criação, em 1971, a Cagece vinha prestando o serviço de abastecimento de água e tratamento do esgoto na maioria dos municípios do Estado do Ceará. Segundo informações do Plano de Gestão Estratégica e de Negócio (2021-2025) da própria Companhia, a Cagece está presente em 152 dos 184 municípios existentes em nosso Estado.

Sabendo-se que o responsável pela prestação do serviço de saneamento é o município, mas que em razão da celebração de Contratos de Programa entre cada município que a Cagece tem atuação e a Companhia, é transferida para esta tal responsabilidade. Nessa senda, no presente estudo, ressaltaremos a atuação da Cagece e o desempenho da PPP no município de Fortaleza.

O contrato de Programa celebrado entre a Cagece e o Município de Fortaleza fora assinado no ano de 2019 e sua vigência perdurará por 35 anos. Esclarece-se que, apesar das alterações trazidas pela Lei Federal nº 14.026/2020, vedando a prestação de serviços de saneamento por meio de Contrato de Programa, o instrumento celebrado entre a Companhia e o Município de Fortaleza fora confeccionado antes da edição da aludida norma, portanto, permanecerá válido até o término de sua vigência, consoante o art. 10, § 3º do citado diploma legal⁴¹.

⁴¹ Art. 10 - A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

§ 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual.

A fim de ilustração, segue publicação no Diário Oficial do Estado do Ceará realizado no dia 08 de novembro de 2019, a qual destaca o extrato do Contrato de Programa em discussão:

COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ

EXTRATO DE CONTRATO DE PROGRAMA

Extrato do Contrato de Programa para Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário celebrado entre a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE e o **MUNICÍPIO DE FORTALEZA**; OBJETO: Outorga à CAGECE a **prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário**, compreendendo a exploração, execução de obras, ampliações e melhorias, com a obrigação de implantar, fazer, ampliar, melhorar, explorar e administrar, com exclusividade, os serviços de abastecimento de água potável e esgoto sanitário, na área urbana e áreas contínuas, incluindo a captação, adução de água bruta, tratamento, adução de água tratada, distribuição e medição do consumo, bem como a coleta, transporte, tratamento e destino final de esgoto, o faturamento e entrega de contas de água e esgoto, sua cobrança e arrecadação, atendimento ao público usuário dos sistemas, controle de qualidade da água e cadastro de consumidores, atendidos os princípios da conveniência social, ambiental, técnica e econômica e, ainda, a Política Estadual de Saneamento; FUNDAMENTO: Leis Federais n.º 8.666/1993; n.º 8.987/1995; n.º 11.107/2005; e n.º 11.445/2007; os Decretos Federais n.º 6.017/2007;

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO | SÉRIE 3 | ANO XI Nº213 | FORTALEZA, 08 DE NOVEMBRO DE 2019 35

e n.º 7.217/2010; as Leis Estaduais n.º 9.499/1971; n.º 13.875/2017; n.º 15.348/2013; n.º 162/2016 e Decreto Estadual 32.024/2016; e na Lei Municipal nº 8.869/2004; n.º 9.500/2009; e n.º 10.923/2019; PRAZO: 35 (trinta e cinco) anos, contados a partir da assinatura do mesmo; DATA: 04/11/2019; ASSINAM: Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, Prefeito Municipal de Fortaleza; João de Aguiar Pupo, Secretário Municipal da Conservação e Serviços Públicos; Neuirisangel Cavalcante de Freitas, Diretor Presidente da Cagece e Cláudia Elizângela Caixeta Lima, Diretora de Mercado de Unidade de Negócio da Capital, COMPANHIA DE AGUA E ESGOTO DO CEARA - CAGECE, em Fortaleza/CE, 06 de novembro de 2019.

Roberto Claudio Rodrigues Bezerra
PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA
João de Aguiar Pupo
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS
Neuirisangel Cavalcante Freitas
DIRETOR PRESIDENTE
Cláudia Elizângela Caixeta Lima
DIRETORA DE MERCADO DE UNIDADE DE NEGÓCIO DA CAPITAL

Apesar da competência legal resguardada da Cagece, muito tem se falado das adversidades que a Companhia vem enfrentando para alcançar a universalização do saneamento básico. Se por um lado é dever da Cagece prestar tal serviço, por outro faltam recursos financeiros e humanos para a sua execução.

Na literatura existem duas correntes que justificam as dificuldades de se alcançar a universalização, uma que defende a falta de capacidade técnica dos profissionais envolvidos e a outra que entende ser a ausência de recursos financeiros.

A primeira corrente, defendida pela coordenação de Dal Pozzo, acredita que:

Na prática, o maior problema observado não é a carência de recursos, mas, sim, a dificuldade de estruturar projetos em quantidade e montante suficientes que se enquadrem nos critérios de qualidade exigidos para a utilização dos recursos disponibilizados. (2020, p. 358-361).

Tal entendimento vem sendo também adotado por Delpupo, quando afirma que:

[...] uma das possíveis soluções para a universalização do acesso ao saneamento básico esteja localizada no campo das técnicas, ou seja, ao identificar na carência do desenvolvimento a principal fonte dos problemas, o Brasil deveria implementar para o setor, aprimorando as tecnologias, constatando a ineficiência dos projetos de engenharia e até mesmo formulando programas de capacitação dos profissionais envolvidos nos serviços (2015, p. 121).

A segunda corrente sustenta que o atraso na universalização é decorrente da ausência de recursos financeiros suficientes para esse fim, pois em estudo realizado, no ano de 2023, observou-se que o valor investido por ano em obras, serviços, investimentos e expansão dos serviços de água e de tratamento de esgoto precisariam mais do que dobrar até 2033 para conseguir universalizar os serviços (Trata Brasil, 2023).

Segundo Bertoccelli (2017, p. 101-144),

[...] o grande volume de investimentos necessários para universalizar a oferta de água e o tratamento de esgotos possibilita, cada vez mais, a delegação da prestação desses serviços públicos à iniciativa privada diante da insuficiente capacidade de investimento estatal.

Por uma razão ou outra, o setor tem enfrentado os impactos da descontinuidade e das mudanças nas diretrizes das políticas públicas, especialmente no que se refere ao financiamento dos investimentos que vem ocorrendo desde a criação do Planasa, em 1971.

Uma vez levantada essas questões, para melhor compreensão é válido observarmos o tratamento constitucional dado ao exercício de atividades econômicas e à prestação de serviços públicos.

Na hipótese da exploração de atividades econômicas, a Constituição Federal em seu art. 173 prevê como regra geral a destinação ao setor privado, cabendo ao Estado atuar supletivamente, nos casos expressamente previstos na Magna Carta e “*quando necessária aos imperativos da segurança nacional, ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei*”.

No tocante à prestação de serviços públicos a situação é invertida. A regra, conforme o art. 175 da CF/88⁴² é a de que a sua prestação seja realizada

⁴² Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

diretamente pelo Estado, que, todavia, pode delegar tal atribuição ao setor privado, mediante concessão ou permissão.

No caso do saneamento básico, por meio de uma leitura conjunta dos arts. 196 e 200, inciso IV⁴³, da CF/88, ele estaria inserido entre as atividades inerentes à saúde, e como tal, “*é direito de todos e dever do Estado*”. Entretanto, esse serviço pode ser prestado diretamente pelo Estado, por meio dos órgãos e entidades da sua administração, ou então, delegando a sua execução às empresas privadas; ou ainda, por meio de consórcios públicos e convênios de colaboração entre entes federados, conforme dispõe o art. 241⁴⁴ da Carta Constitucional.

Com a edição do Novo Marco Regulatório, em 2020, houve um inegável incentivo normativo para a participação privada no saneamento. O Governo Federal, sob o comando do Presidente Jair Bolsonaro, tinha como objetivo diminuir o poder do Estado e aumentar a atuação das empresas privadas na prestação dos serviços públicos.

Nesse diapasão, o Poder Público recorreu à figura da Parceria Público-Privada, regulamentada pela Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que permite que a Administração Pública, por meio de contratos de concessão, transfira para a iniciativa privada parte ou a totalidade dos serviços.

Atenta-se que esta legislação é anterior à Lei Federal nº 11.445/2007, possuindo assim uma abrangência relativamente limitada à visão dos serviços públicos de saneamento.

Segundo a citada lei de 2004, a Parceria Público-Privada é um contrato administrativo de concessão, o qual pode ser elaborado sob a modalidade patrocinada ou administrativa.

Na modalidade patrocinada há a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, envolvendo além da tarifa cobrada dos usuários uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já na administrativa, envolve um contrato de prestação de serviços em que a

⁴³ Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:
(...)

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

⁴⁴ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Administração Pública pode ser a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

No Estado do Ceará, conforme relatado, malgrado os avanços nos índices de cobertura dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entendeu-se que era fundamental um esforço conjunto entre o Governo do Estado, a Cagece e entidades privadas, através de uma Parceria Público-Privada (PPP), para que a universalização do saneamento fosse alcançada, garantindo assim a melhoria da qualidade de vida da população cearense.

Com esse foco, o Governo do Estado, na gestão do governador Camilo Santana, autorizou o investimento de R\$ 775 milhões em projetos de saneamento básico em várias cidades do Ceará. Desse montante, R\$ 381,7 milhões seriam destinados aos sistemas de abastecimento de água, e R\$ 393,3 milhões em esgotamento sanitário. Segundo o então governador, as melhorias beneficiariam os cearenses por meio da ampliação da cobertura de esgoto, otimização do tratamento e distribuição de água, além de redução das perdas de água nos sistemas⁴⁵.

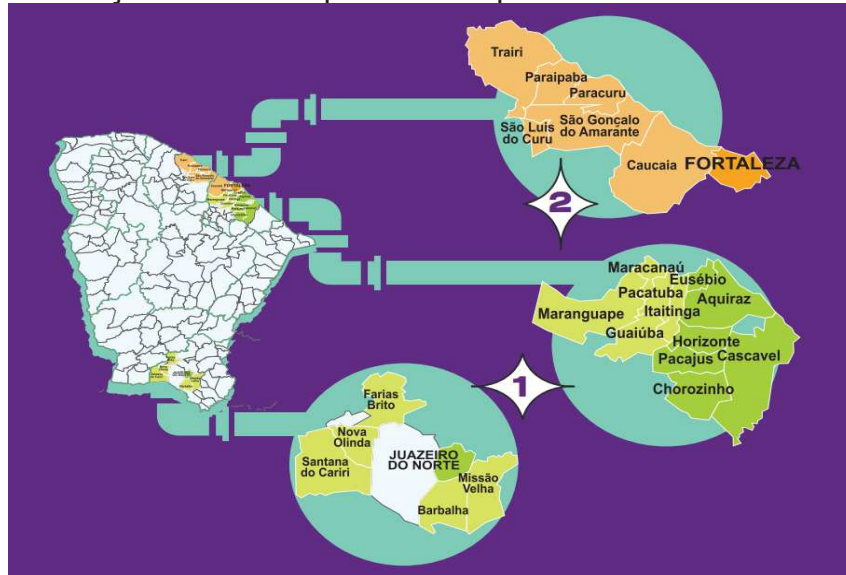
Seguindo esse caminho, a Cagece no ano de 2022 lançou o edital de licitação - Concorrência Pública Internacional nº 20220002, tendo como objeto a concessão administrativa dos serviços necessários para universalização do esgotamento sanitário no Estado do Ceará, visando melhorar a prestação do serviço de saneamento, focando na coleta e tratamento do esgoto. Essa licitação ocorreu por meio de leilão, a qual foi realizada na Bolsa de Valores - B3, no Estado de São Paulo.

O procedimento fora dividido em dois blocos, sendo o Bloco 1 composto pelos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza Sul (RMF Sul) e Região Metropolitana do Cariri (RMC) e o Bloco 2 composto pela Região Metropolitana de Fortaleza Norte (RMF Norte). O Bloco 1 - Região Metropolitana de Fortaleza Sul - engloba 17 (dezessete) municípios: Juazeiro do Norte, Barbalha, Farias Brito, Missão Velha, Nova Olinda, Santana do Cariri, Pacajus, Pacatuba, Aquiraz, Cascavel, Chorozinho, Eusébio, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú e Maranguape.

⁴⁵ <https://www.ceara.gov.br/2021/04/28/investimento-de-r-775-milhoes-em-saneamento-basico-vai-levar-melhorias-de-agua-e-esgoto-a-11-municipios-anuncia-governo-do-ceara/>. Acesso em: 19 set. 2024.

Já o Bloco 2 - Região Metropolitana de Fortaleza Norte - contempla 7 (sete) municípios: Fortaleza, Caucaia, Paracuru, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curú e Trairi. No total a PPP atuará em 24 (vinte e quatro) municípios do Ceará. Como pode ser verificado na figura abaixo:

Figura 3 – Identificação dos Municípios contemplados na Parceria Público-privada



Fonte: Cagece (2023).

Após extenso procedimento licitatório, tendo como critério de julgamento o menor valor de contraprestação que será pago pela Cagece; a empresa Aegea Saneamento sagrou-se vencedora, com um lance de R\$ 19.028 bilhões, sendo o Bloco 1 por R\$ 7,652 bilhões e o Bloco 2 por R\$ 11,376 bilhões. A Aegea ofereceu um desconto de 27,92% no Bloco 1 e 37,86% no Bloco 2 sobre contraprestação mensal a ser paga pela Cagece à referida empresa.

Por consequência, houve a formalização de dois contratos, sendo o Contrato nº 0020/2023/DJU/CAGECE, assinado em 02/02/2023, referente ao Bloco 1 e o Contrato nº 0094/2023/DJU/CAGECE, assinado em 15/05/2023, referente ao Bloco 2. Ambos celebrados com a empresa AMBIENTAL CEARA 2 SPE S.A., uma sociedade de propósito específico, criada pela empresa Aegea exclusivamente para atuar na universalização do esgoto em nosso Estado, pelo prazo de 30 anos.

O Contrato nº 0020/2023/DJU/CAGECE (Bloco 1) contempla a implantação de 2.500 km de novas redes de esgoto, 18 novas Estações de Tratamento de Esgoto, 159 novas Estações Elevatórias de Esgoto e mais de 325 mil novas ligações de esgoto.

Nos municípios do Bloco 2, o Contrato nº 0094/2023/DJU/CAGECE disciplina a construção de 27 Estações de Tratamento de Esgoto, 249 Estações Elevatórias e a implantação de mais de 4.000 km de novas redes de esgoto.

Em ambos os contratos, em obediência ao art. 10-A da Lei nº 14.026/2020, foram estabelecidos alguns critérios, tais como:

a) Metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;

b) Dentre as fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou derivadas, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;

c) Metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e

d) Repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

Acrescente-se que além desses critérios, os contratos de parceria também previram metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhorias dos processos de tratamento, sempre tendo como meta a universalização.

Com a assinatura dos contratos, iniciou-se a fase de operação assistida, que consistiu no repasse de informações técnicas entre a Cagece e a Aegea, que durou aproximadamente 180 dias cada um.

Constam ainda nos referidos pactos contratuais, a existência de um verificador independente, que avaliará o cumprimento dos indicadores de desempenho e qualidade dos serviços, os quais serão aferidos para fins de cálculos dos valores da contraprestação mensal. Esse verificador independente também foi selecionado mediante processo licitatório, que acabou na celebração do Contrato nº 0068/2024 – Cagece com a empresa Houer Consultoria e Concessões Ltda. No dia 03 de julho de 2024.

Os municípios que compõem os referidos blocos possuem uma população de cerca de 4,3 milhões de pessoas. Os da RMF Sul e da Região Metropolitana do Cariri – RMC possuem em torno de 30% de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário e os da RMF Norte representam 60% da população dos municípios operados pela Cagece. Esse conjunto de municípios possui atualmente cerca de 64% de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário.

No caso de Fortaleza, conforme o último censo do IBGE (2022), a cidade possui uma área territorial de 312,353 km² e uma população estimada de 2.574.412 pessoas; e mesmo não sendo a maior cidade em área, é a cidade mais estruturada do Ceará.

Figura 4 - Localização da capital Fortaleza no Ceará



Fonte: Captura do googleearth⁴⁶.

Diante dessa dimensão, o escopo e as obrigações previstas nos contratos da PPP propõem que os serviços de coleta e tratamento de esgoto também alcancem a universalização até 2033. No entanto, já advertem que o trabalho de incremento de cobertura deverá continuar até 2052, incorporando ao sistema aproximadamente 1,6 milhão de pessoas, ao todo.

Segundo a empresa Ambiental Ceará a PPP prevê investimentos de R\$ 4,89 bilhões até 2033, outros R\$ 718 milhões até 2040 e o restante, R\$ 604 milhões até 2052, totalizando cerca de R\$ 6,2 bilhões no período de contrato⁴⁷.

⁴⁶<https://earth.google.com/web/search/fortaleza/@-3.76013081,-38.44316095,2.68664529a,81756.54382898d,35y,359.99999997h,0t,0r/data=CncaSRJDCiQweDdjNzRjM2Y0NjRjNzgzZjoweDQ2NjFjNjBhMGM2YjM3Y2EZJ-zsdZzcDcAh4sbSLHVDQ8AqCWZvcnRhbGV6YRgCIA>

⁴⁷<https://www.aegea.com.br/2022/09/28/aegea-e-a-nova-responsavel-pelo-esgotamento-sanitario-das-regioes-metropolitana-norte-e-sul-de-fortaleza-e-regiao-metropolitana-do-cariri/>. Acessado em 03 nov. 2024.

Além dos serviços de concessão, a Ambiental Ceará também atuará em atividades comerciais, como substituição, transferência e deslocamento de hidrômetros, verificação de fraudes, atualização cadastral e telemetria de grandes clientes.

Estima-se que com a atuação da PPP serão gerados mais de 10 mil empregos diretos e indiretos, permitindo que o dinheiro investido volte para a população cearense.

Para alguns pode parecer pouco tempo de atuação e não ter condições de obter resultados satisfatórios em razão do exíguo prazo, mas apesar das dificuldades consegui analisar o desenvolvimento da prestação dos serviços e seus reflexos na vida dos moradores de Fortaleza.

Destaca-se que no nosso Estado, a PPP foi celebrada somente para atender o serviço referente à coleta e tratamento de esgoto, em 24 municípios do Ceará. Quanto aos demais, o esgotamento sanitário e o abastecimento de água continuarão sob a responsabilidade da Cagece ou do próprio município.

Em Fortaleza, segundo informações da Ambiental Ceará, projeta-se a meta de cobertura do esgoto, nos seguintes percentuais:

Quadro 3 - Meta Anual de Cobertura de Esgoto no Município de Fortaleza

ANO	Meta Anual de Cobertura de Esgoto – Fortaleza
1	72,87%
2	74,75%
3	85,77%
4	86,29%
5	86,82%
6	87,35%
7	87,88%
8	88,41%
9	88,94%
10	89,47%
11	90,00%
12	90,71%
13	91,43%
14	92,14%
15	92,86%

16	93,57%
17	94,29%
18	95,00%
19	95,00%
20	95,00%
21	95,00%
22	95,00%
23	95,00%
24	95,00%
25	95,00%
26	95,00%
27	95,00%
28	95,00%
29	95,00%
30	95,00%

Fonte: Plano de Gerenciamento de Investimentos da Cagece de 2024.

Acrescenta a referida empresa, por meio do Plano de Gerenciamento de Investimentos da Cagece de 2024 que, levando em consideração a situação atual do Sistema de Esgotamento Sanitário de Fortaleza, em conjunto com a projeção da meta de cobertura e o Marco Legal do Saneamento foram contratadas algumas obras de melhoria e adequação do sistema para o melhor atendimento da população; Contudo, somente algumas obrigações foram cumpridas, restando em sua maioria como não executada ou estando muito atrasada, conforme tabela abaixo:

Quadro 4 – Obrigações a serem cumpridas pela Cagece

AÇÃO	% CONCLUÍDA	STATUS	DURAÇÃO	INÍCIO	TÉRMINO
Aquisição de 7 peneiras rotativas mecanizadas e com interface para o CECO	Sem informação	No Prazo	Sem informação	Sem informação	Sem informação
Conclusão da rede coletora do projeto de urbanização Vila do Mar	100%	Concluída	86 dias	30/08/21	27/12/21
Execução de elevatórias e linhas de recalque na sub-bacia SD-8	0%	Atrasada	523 dias	12/06/23	11/06/25
Execução de rede coletora do Parque Ecológico do Cocó	0%	No Prazo	Sem informação	Sem informação	Sem informação
Implantação do SES da comunidade planalto palmeira (bacia CD-4)	0%	No Prazo	Sem informação	Sem informação	Sem informação
PAC FGTS/SANEAR II - Ampliação do SES da bacia CE-4 em Fortaleza;	60%	Atrasada	519 dias	06/06/22	30/05/24

PAC FGTS/SANEAR II - Ampliação do SES da bacia CE-5 em Fortaleza;	58%	Atrasada	519 dias	06/06/22	30/05/24
PAC OGU/SANEAR II - Ampliação do SES da bacia CE-6 em Fortaleza PMCMV - SAA e SES - Residencial Cidade Jardim;	77%	Atrasada	618 dias	21/07/21	01/12/23
Promurb Maranguapinho execução dos serviços remanescentes da estação de tratamento de esgoto para atender ao Residencial Tatu Mundê, e aos loteamentos de Viúva I e II, Eurucutuba I e II;	0%	No Prazo	Sem informação	Sem informação	Sem informação
Readequação do SAA e SES da urbanização do dendê em Fortaleza;	93%	Atrasada	666 dias	25/02/21	14/09/23
Recuperação 400m interceptor leste (Santa Edwirges - EPC) 1500mm;	100%	Concluída	741 dias	31/05/20	31/03/23
Recuperação da estação elevatória da Praia do Futuro II;	74%	Atrasada	408 dias	12/09/22	03/04/24
Recuperação do canal de acesso e laje das peneiras rotativas e estrutura de desassoreamento: - recuperação estrutural do canal de acesso ao poço de visita da estação elevatória da EPC – EEE1;	100%	Concluída	1 dia	30/09/21	30/09/21
Recuperação estrutural das estações elevatórias 01 e 02 da EPC (estação de pré-condicionamento) de esgoto e das torres de equilíbrio dos emissários terrestre e submarino;	0%	No Prazo	Sem informação	Sem informação	Sem informação
Recuperação por método não destrutivo (MND) dos trechos do interceptor oeste;	100%	Concluída	262 dias	01/01/21	03/01/22
Remanejamento de parte do interceptor leste (Trecho Sefaz -EPC);	0%	No Prazo	Sem informação	Sem informação	Sem informação
Ampliação SES sub-bacias CD-1, CD-2 e CD-3 meta 2 em Fortaleza;	20%	Atrasada	944 dias	14/02/22	25/09/25
Sistema de esgotamento sanitário de Fortaleza - bacias do cocó: CE-7, CE-8, CE-9, macrossistema e ETE;	28%	Atrasada	1041 dias	06/06/22	30/05/26
Substituição de parte do interceptor oeste	100%	Concluída	262 dias	30/09/21	30/12/26
Substituição do coletor tronco de esgoto na av. Eduardo girão; e	100%	Concluída	258 dias	03/04/23	27/03/24
Implantação de sistemas de esgotamento sanitário Proinfra.	0%	Atrasada	1391 dias	01/09/21	30/12/26

Fonte: Elaboração própria com informações do Plano de Gerenciamento de Investimentos da Cagece de 2024.

Observando o quadro acima se verifica que existe um expressivo descompasso entre as ações pretendidas pela Cagece e Ambiental Ceará e suas

execuções. A Cagece tinha várias obrigações a serem cumpridas, as quais por diversos motivos não foram executadas no prazo acordado.

Por outro lado, analisando-se o Plano de Investimentos da empresa Ambiental Ceará de 2024, são demonstrados apenas alguns procedimentos e metodologias, sem descrever quais ações ou obras concretas seriam realizadas.

Todavia, sabendo-se que a contraprestação da Ambiental Ceará depende da execução dos serviços em suas variadas formas, apesar da ausência de informação sobre os serviços ou obras que seriam prestados/executados, é possível verificar no próprio site da empresa que os lucros foram exorbitantes após a celebração da PPP⁴⁸. Está registrado nos Resultados AEGEA 4T23 & 2023 que a PPP do Ceará contribuiu com 72,9% da receita das PPP's no último trimestre de 2023. No ano de 2024, mais precisamente no 4T24, a Ambiental Ceará contribuiu com um crescimento de 10,1% do Volume Faturado Proforma Ecosystema Aegea⁴⁹. Intrigante!

O que causa espécie não é o lucro significativo da empresa privada, mas a ausência de resultados expressivos que impactassem positivamente a vida da população, pois, se parte desse lucro é decorrente de recursos públicos repassados pela Cagece, obrigatoriamente a população deveria ser beneficiada, mas não é o que vem acontecendo.

Ademais, é válido ressaltar que além de ser remunerado com verba pública, parte dos investimentos realizados pela empresa Ambiental Ceará foram decorrentes de financiamentos por meio de bancos públicos, como o Banco do Nordeste que financiou em 2023 o montante de R\$ 556 milhões, e em 2024, a importância de R\$ 300 milhões, com juros de 2,18 a.a.⁵⁰, conforme as Demonstrações Financeiras da AEGEA Saneamento Participações S.A. de 31 de dezembro de 2024 e 2023. Ou seja, o Poder Público suporta a operação financeira e ainda não tem revertido o benefício para a população.

Dando continuidade à pesquisa, realizei algumas entrevistas com representantes da Cagece e moradores de alguns bairros em Fortaleza. Durante a

⁴⁸<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9aa4d8c5-604a-4097-acc9-2d8be8f71593/61f6a74a-fb5e-841d-02e6-50cb8d4fa8cc?origin=1>. Acessado dia 30 mar. 2025.

⁴⁹<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9aa4d8c5-604a-4097-acc9-2d8be8f71593/c63a6f06-0438-64a7-aaf5-f62b648c2061?origin=1>. Acessado dia 30 jun. 2025.

⁵⁰<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9aa4d8c5-604a-4097-acc9-2d8be8f71593/ae76a70f-ac35-4474-5906-c6f785db928e?origin=1>. Acessado dia 30 mar. 2025.

execução das entrevistas, apesar de ser empregada da Cagece, senti resistência por parte de alguns colegas cageceiros e integrantes da Ambiental Ceará em repassar certas informações. Todavia, inobstante entendendo o incômodo dos colegas, eu queria continuar com a pesquisa e busquei a plataforma do governo do Estado do Ceará, chamada Ceará Transparente⁵¹, para ter acesso a algumas informações, com base na Lei de Acesso à Informação.

Por meio desse canal, elaborei várias perguntas dirigidas à Cagece, que é o ente estatal responsável pelo tema saneamento básico, que por sua vez, encaminhou à Ambiental Ceará, por ser a empresa parceira na prestação dos serviços de saneamento.

Dentre as perguntas formuladas, questionei quais bairros haviam sido contemplados com a atuação da PPP e me foi informado que a Ambiental Ceará realizou obras nos bairros Granja Lisboa e Granja Portugal e que os bairros são definidos após um estudo de viabilidade técnica e conceitual, que abrange especificações de coleta, transporte e tratamento de efluentes até a sua destinação final.

Aproveitei a oportunidade e perguntei se após a atuação da PPP foi possível perceber algum benefício para a população local. Em resposta, a Ambiental Ceará afirmou de forma bem genérica quais eram os benefícios da ampliação do sistema de esgoto e que a PPP desenvolve ações de conscientização socioambiental e desenvolve programas e projetos sobre a importância da conexão à rede de esgotamento sanitário com o objetivo da universalização.

Alguns empregados que aceitaram participar da entrevista por parte da Cagece, solicitaram permanecer em anonimato, e disseram que a universalização poderia ser alcançada, mas não exatamente dentro do prazo legal. Por parte da Ambiental Ceará, constatei a busca pelo cumprimento do dever contratual com a Cagece até 2052, a despeito do sentimento aguerrido de buscar a universalização no prazo legal.

Quanto à população, realmente procurei entrevistar pessoas que moram em locais mais periféricos, distante dos bairros nobres da cidade, e o que me chamou mais atenção é que quando indagadas: “Você sabe o que é saneamento básico?”, em sua maioria, não sabem sequer o que significa. Têm-se ainda aqueles

⁵¹ A aludida resposta se encontra em documento expedido pela empresa Ambiental Ceará, em anexo à esta dissertação.

que arriscaram a responder, a exemplo de uma moradora do bairro Barroso I, que saneamento: “é alguma coisa pra melhorar o bairro”. Outro cidadão, morador do Mondubim, respondeu que “É o mínimo de organização que gere um conforto em relação à limpeza”.

Contudo, mesmo sem saber a sua definição exata, conseguiram expressar a insatisfação com a prestação dos serviços. No tocante ao abastecimento de água, todos os entrevistados disseram ter acesso à água tratada, mas em alguns bairros como Paupina, Vicente Pinzon e José Walter, a falta de água é rotineira e quando chega é com pouca pressão e não muito limpa, segundo narrado.

Em relação ao esgotamento sanitário, alguns moradores dos bairros de Fátima, Papicu e Luciano Cavalcante relataram não terem nenhum problema com a prestação do serviço; no entanto, os residentes no Barroso, Bom Jardim, Granja Lisboa, Granja Portugal, José Walter e Jardim das Oliveiras informaram a ausência de rede de esgoto; sendo estes moradores uníssonos em afirmar que o esgoto das residências são jogados diretamente nas ruas ou em canais.

Todavia, o que ainda despertou minha atenção é que inobstante haver sido informado pela própria Ambiental Ceará – em resposta por meio da plataforma Ceará Transparente - que a PPP já havia atuado nos bairros Granja Lisboa e Granja Portugal, ampliando a rede de esgoto, ainda existem alguns moradores nesses respectivos bairros que não tiveram suas residências contempladas com a rede de esgoto.

Outro dado alarmante é que as pessoas relataram que em nenhum momento houve qualquer visita social nos bairros alertando ou mesmo informando sobre a importância do saneamento básico na vida das pessoas e os benefícios advindos deste.

No tocante à pergunta: “Você sabia que por determinação legal, até 2033 todos os bairros de Fortaleza devem ter acesso à rede de água e tratamento de esgoto?” Todos os entrevistados foram unânimes em responder, “Não”.

Essa informação justifica a explanação de alguns cidadãos quando afirmaram não acreditar que a universalização seja atingida. Um morador do bairro Planalto Airton Sena disse não acreditar, “por conta da má gestão do governo”. No

Demócrito Rocha, um morador afirmou que não acredita na universalização, “porque sempre prometem (os governantes) e não cumprem”.

Para aqueles que acreditam no alcance da meta da universalização, como uma moradora do bairro José Walter, acham que a meta será cumprida, pois “o governo quer ganhar dinheiro cobrando pela água e pelo esgoto”. Há outros ainda, no bairro Parque São José, que um morador acha que ainda que seja possível a universalização do saneamento, que não tem interesse na construção de rede de esgoto na sua rua, pois assim existindo terá muito mais gasto, uma vez que deverá pagar não só pelo uso da água, mas também pelo esgoto produzido.

Dessa forma, percebe-se que, se as instituições, principalmente a Ambiental Ceará estivesse fazendo um trabalho social maciço, conscientizando a população, demonstrando os benefícios na vida das pessoas, relacionados à saúde, à educação, à valorização dos imóveis, não haveria esse desconhecimento e desinteresse. O custo pago com o esgotamento sanitário seria mitigado com o retorno desses benefícios para os cidadãos.

Observa-se que o bem estar da população não é relevante para as prestadoras de serviço, mormente para a entidade privada. O retorno financeiro sempre está em primeiro lugar. É o verdadeiro domínio do capitalismo sobre o Poder Público.

Essa falta de atenção e sensibilidade para com a população tem refletido nas manifestações apresentadas na Cagece. Em consulta realizada na Ouvidoria da Companhia, podemos verificar um expressivo aumento do número de manifestações⁵² recebidas no ano de 2024, em comparação com o ano de 2023, quando os serviços de água e esgoto ainda eram operados pela Cagece, mesmo que de forma compartilhada.

Tabela 1 – Número de manifestações recebidas em 2023 e 2024⁵³

MUNICÍPIO	2023	2024	VARIAÇÃO 2024/2023	PERCENTUAL 2024
FORTALEZA	7.833	13.374	70,74%	64,78%

Fonte: Ceará Transparente.

⁵² Essas manifestações envolvem tanto reclamações como sugestões.

⁵³https://ceartransparente.ce.gov.br/attachments/131a1fc08f4ea20ffb6aa351689cee31588376a4/stor e/ae89d5684dea2a726e6c8da411140a2643e40e9260971f30cc14b4191648/RELAT_RIO_DE_GEST _O_DE_OUVIDORIA_CAGECE_2024.pdf. Acessado dia 06 jan. 2025.

Detalhando um pouco mais essas manifestações, especificamente quanto aos problemas de água e esgoto, a Ouvidoria da Cagece contabilizou 3.192 manifestações, representado 87,55% do quantitativo total do Assunto Insatisfação com as atividades e procedimentos da Companhia e 15,45% do quantitativo total de demandas recebidas em 2024⁵⁴.

Esses números são o reflexo do descontentamento da população com os serviços ofertados ou a ausência destes tanto pela Cagece quanto pela empresa Ambiental Ceará.

Sabe-se que de 2025 até 2033, teremos exatamente 8 anos para cumprir as metas de universalização do saneamento. Será que o município de Fortaleza alcançará a universalização, proporcionando uma melhor qualidade de vida para a população ou somente haverá a concessão do serviço do Poder Público para um Particular visando única e exclusivamente o lucro?

⁵⁴https://ceartransparente.ce.gov.br/attachments/131a1fc08f4ea20ffb6aa351689cee31588376a4/stor e/ae89d5684dea2a726e6c8da411140a2643e40e9260971f30cc14b4191648/RELAT_RIO_DE_GEST _O_DE_OUVIDORIA_CAGECE_2024.pdf. Acessado dia 06 jan. 2025.

8 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como propósito avaliar a política pública de saneamento básico no município de Fortaleza, com ênfase nas repercussões decorrentes da Parceria Público-Privada (PPP) firmada entre a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) e a empresa Ambiental Ceará, no período de 2022 até o presente momento.

A pesquisa ancorou-se na perspectiva da Avaliação em Profundidade (AP), permitindo uma leitura crítica e densa da política pública, ao considerar não apenas dados objetivos e formais, mas possibilitando lançar luz sobre os sentidos, valores e sentimentos atribuídos pelos sujeitos à política em curso, captando nuances que ficariam ocultas por abordagens convencionais.

A escuta da população, principalmente dos moradores entrevistados dos bairros Granja Lisboa e Granja Portugal foi decisiva para evidenciar que a PPP, apesar de seu potencial inovador e das promessas de melhoria e agilidade na execução dos serviços, ainda está longe de atender de forma equânime e humanizada a população.

Os relatos obtidos revelaram frustração e descrença, especialmente no que se refere à ampliação da rede de esgoto, que deveria ter sido uma das prioridades imediatas da concessão. A empresa privada, no lugar de assumir um compromisso com os direitos sociais e o bem-estar coletivo, tem demonstrado uma lógica de atuação marcada pela priorização do lucro, desconsiderando as peculiaridades de cada bairro e as necessidades reais dos cidadãos.

Os dados obtidos evidenciaram desconpassos entre os discursos institucionais e a realidade vivenciada pela população. Esse desalinhamento coloca em xeque a efetividade da parceria como solução para os entraves históricos do saneamento.

Apesar dos vultosos investimentos públicos canalizados por meio de financiamentos estatais e da expectativa de aprimoramento da prestação dos serviços, observou-se um aumento expressivo nas reclamações da população quanto ao fornecimento da água e à cobertura do serviço de esgotamento sanitário prestado pela Cagece e pela concessionária privada, respectivamente. Ressalte-se

que essas reclamações se encontram condensadas, não se podendo identificar quais são relacionadas ao serviço de água ou de esgoto.

Tal cenário reforça a hipótese de que a lógica mercantil da PPP tende a privilegiar a rentabilidade em detrimento do direito fundamental ao saneamento, como preconizado pela Constituição Federal e Lei nº 11.445/2007 e reafirmado pelo Novo Marco Legal do setor, por meio da Lei nº 14.026/2020.

Além disso, a pesquisa apontou para fragilidades na governança, na aquisição de informações, aferição e publicização de dados e na articulação entre os entes envolvidos, especialmente entre a Cagece e a empresa Ambiental Ceará, o que vem comprometendo a execução da política pública em diversas etapas, na medida em que não restou claro, se o serviço social vem sendo efetivamente prestado pela entidade privada nos bairros onde estão sendo executadas as ampliações de rede de esgoto.

Outro aspecto que merece destaque é a importância de que o sentimento da população deve ser levado em consideração na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. Não se trata de um detalhe secundário, mas de uma condição indispensável para que as ações do Estado sejam resolutivas. Ignorar essas vozes é não apenas perpetuar desigualdades, mas também fragilizar a própria democracia. O conhecimento técnico-científico precisa caminhar junto com o saber popular, com os relatos daqueles que vivenciam, no cotidiano, os impactos (positivos ou negativos) das decisões institucionais.

A partir dessa análise, pode verificar que a política pública de saneamento em Fortaleza, sob o modelo da PPP, ainda não conseguiu alcançar os objetivos da universalização com justiça social, tampouco de promover melhorias significativas na qualidade de vida da população atendida. O modelo precisa ser revisto, principalmente em relação à regulação e ao controle social da parceria, de modo que os interesses públicos não sejam subordinados às exigências do capital privado.

Diante do exposto, acredito que a avaliação da política pública de saneamento básico em Fortaleza, sob a ótica da Avaliação em Profundidade, revelou que o modelo de concessão por PPP, tal como implementado, ainda carece de ajustes profundos para que possa de fato contribuir com os objetivos de universalização e promoção da equidade social.

Essas medidas, inclusive, podem ser adaptadas nos estudos a serem feitos pela Cagece na formação de novas PPP's, conforme vem sendo divulgado pela própria Companhia⁵⁵.

Como produto desta pesquisa, espero contribuir para o debate qualificado sobre o papel do Estado na garantia de direitos fundamentais, bem como para o aprimoramento das políticas públicas no setor. O desafio que se impõe não é apenas ampliar a rede de saneamento, mas construir uma política que reconheça cada cidadão como sujeito de direitos e não como mero consumidor de serviços.

Por fim, entendo que avaliar políticas públicas por meio da Avaliação em Profundidade não é apenas uma escolha metodológica, mas um posicionamento ético e político, mediante uma análise crítica e participativa das políticas públicas como instrumento essencial de aprimoramento da ação estatal, de fortalecimento da democracia e de garantia dos direitos fundamentais.

⁵⁵ A Cagece vem trabalhando para constitui a PPP Dessal do Ceará que tem por objetivo diversificar a matriz hídrica para garantir o abastecimento de água de Fortaleza em tempos de estiagem. Disponível no site: <https://www.cagece.com.br/comunicacao/noticias/dessal-do-ceara-construcao-da-planta-de-dessalinizacao-iniciara-ate-marco-de-2024/#:~:text=Dessal%20do%20Cear%C3%A1:%20constru%C3%A7%C3%A3o%20da%20planta%20de%20dessaliniza%C3%A7%C3%A3o%20iniciar%C3%A1%20at%C3%A9%20mar%C3%A7o%20de%202024.&text=Com%20dura%C3%A7%C3%A3o%20de%2030%20anos%2C%20o%20contrato,reservat%C3%B3rios%20do%20Mucuripe%20e%20Pra%C3%A7a%20da%20Imprensa>. Acesso em: 1. Jun. 2025.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. D. R. O saneamento básico como elemento essencial do direito ao desenvolvimento e a correlata orientação da Lei nº 11.445 de 2007. *In: DAL POZZO, A. N.; OLIVEIRA, J. R. P.; BERTOCCELLI, R. P. (org.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.*
- ALVARENGA, R. Z. Direitos humanos e direitos fundamentais: conceito, objetivo e diferença. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, v. 8, n. 78, p. 22-31, 2019.
- ALVES, M. R.; SOUZA, R. A. G.; CALÓ, R. S. Poor sanitation and transmission of COVID-19 in Brazil. **São Paulo Medical Journal**, São Paulo, v. 139, p. 72-76, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1516-3180.2020.0442.R1.18112020>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spmj/a/nKQ4zRPJ5swNG8rLtzqx5yt/>. Acesso em: 06 ago. 2025.
- ANDREASSA, A. P. O acesso à água potável como direito fundamental e a necessidade de conscientização ambiental. *In: MIRANDA, J. et al. (org.). **Estudos de direito do saneamento**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas Centro de Investigação de Direito Público, 2020. p. 180 – 202.*
- ARAÚJO, C. L. M.; BRAGANÇA, G. G. F. A lei 14.026/2020 e a remoção das barreiras ao investimento privado. *In: DAL POZZO, A. N. (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 358 – 361.*
- ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JÚNIOR, V. S. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Verbatim, 2011.
- BARBOSA, J. L. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, [s. l.], v. 14, n. 331, 2010. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>. Acesso em: 06 ago. 2025.
- BENEDET, G.; SILVEIRA, R.; GARCIA, D. S. S. Saneamento básico como um direito fundamental. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 14., 2021, Curitiba. **Anais eletrônicos** [...] Curitiba: ABDConst, 2021. p. 1702-1716. Disponível em: <https://abdconst.com.br/archives/pdfs/simposios/anais/2021/grupos-de-trabalho/dilemasatuais-dos-direitos-fundamentais/8417021716SANEAMENTOBASICO.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.*
- BOBBIO, N. Política. *In: BOBBIO, N.; MATTEUCCIO, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 954-962. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 01 nov.2024.*

BOING, A. F.; BOING, A. C.; SUBRAMANIAN, S. V. Inequalities in the access to healthy urban structure and housing: an analysis of the Brazilian census data. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 6, p. 1-14, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00233119>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/D9SFbBDMsTyf7F5dMfkTjJm/>. Acesso em: 06 ago. 2025.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o art.100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Diário Oficial da União, Brasília (DF), ano CLIII, v. 1, n. 241, p. 1-2, 16 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília (DF), ano CXLIV, v. 1, n. 5, p. 3-7, 8 jan. 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília (DF), ano CLVIII, v. 1, n. 135, p. 1-8, 16 jul. [2020a].

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSA**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/Versao_Conselhos_Resoluo_Alta__Capa_Atualizada.pdf. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA**. Gov.br. Brasília, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/sinisa>. Acesso em: 23 mar.2024.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAIRNCROSS, S. *et al.* Water, sanitation and hygiene for the prevention of diarrhoea. **International Journal of Epidemiology**, [s. l.], v. 39, p. 193-205, 2010.

CARVALHO, M. C. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. Um modo singular de produzir política. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 87, p. 123–131, 2006.

CASTRO, J. L. Contribuição de Adolpho Herbster à forma urbana da cidade da Fortaleza. **Revista do Instituto do Ceará**, Fortaleza, v. 108, 1994.

COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ. **Plano de Gestão Estratégica e de Negócio da Cagece (2021-2025)**. Fortaleza: Cagece, 2020. Disponível em: https://www.cagece.com.br/wp-content/uploads/PDF/Governanca/PlanoGestaoEstrategica/PLANO-DE-GESTAO-2021-A-2025_final-3.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ. **Plano de Gestão Estratégica e de Negócio Cagece (2023-2027)**. Fortaleza: Cagece, 2022. Disponível em: https://www.cagece.com.br/wp-content/uploads/2022/12/PLANO-DE-GESTAO-2023_2027.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

COMPARATO, F. K. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. *In*: GRAU, E. R.; CUNHA, S. S. (org.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003.

COSTA, I. G.; PIEROBON, F.; SOARES, E. C. A efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do Planasa ao Planasb. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 335-358, 2018.

CRUZ, D. M. Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 161-173, 2019. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41553>. Acesso em: 07 set. 2024.

CUADRADO-ROURA, J. R. **Política econômica: elaboração, objetivos e instrumentos**. 3. ed. Madri: McGraw Hill, 2010.

DA COSTA FILHO, F. C. *et al.* Análise quali-quantitativa do saneamento básico brasileiro após a publicação das diretrizes nacionais em 2007. **Brazilian Journal of Development**, Paraná, v. 6, n. 7, p. 51528-51541, 2020. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv6n7-700>. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/13938>. Acesso em: 06 ago. 2025.

DAL POZZO, A. N. **O Novo Marco regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DELPUPO, M. V. **Saneamento básico como direito fundamental: por que o seu acesso é tão difícil no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2015.

DENHARDT, R. B.; CATLAW, T. J. **Teorias da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DESLAURIERS, J. P.; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. *In*: POUPART, J. *et al.* (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2014. p. 127-150.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1984.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Comorbidades sociais e Covid-19** : a desigualdade como desafio da gestão pública em tempos de crises. Brasília: Enap, 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico**. Brasília: FUNASA, 2018. Disponível em: https://repositorio.funasa.gov.br/bitstream/handle/123456789/473/TR_PMSB_FUNASA_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 01 set. 2024.

GALDINO, F. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2005.

GODINHO, I. C. Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais. *In*: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo31.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

GONÇALVES, S. A. **A Política Pública de saneamento no Brasil**: da Lei 11.445/2007 aos movimentos político-institucionais para sua revisão. 2019. 101 f. Monografia (Especialização em Saúde Pública) - Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Curso de Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019.

GOMES, F. L. **Saneamento Básico**: Aspectos Jurídicos. São Paulo: Almedina, 2021.

GROTTI, D. A. M. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. *In*: DAL POZZO, A. N.; OLIVEIRA, J. R. P.; BERTOCCELLI, R. P. (org.). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017. p. 101- 144.

GUSSI, A. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

GUSSI, A.; OLIVEIRA, B. Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1., 2015, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015. p. 1-25. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32504>. Acesso em: 07 set. 2024.

HELLER, L. O direito ao saneamento e à água: desafios para a universalização no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 54, p. 1-10, 2020.

HERKENHOFF, J. B. Comentário ao artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. *In*: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Comissão Nacional de Direitos Humanos (org.). **50 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos**: Conquistas e Desafios. Brasília: Letraviva, 1999, p. 278.

HOLANDA, N. **Avaliação de programas:** conceitos básicos sobre a avaliação "ex post" de programas e projetos. Fortaleza: ABC, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública:** seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. **Apontamentos sobre a dimensão territorial da Pandemia da Covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras. Nota Técnica nº 15.** Brasília: IPEA, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O que é marco regulatório? **Revista Desafios do Desenvolvimento**, [s. l.], ano 3, n. 19, p. 80, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12167/89/BPS_30_Saude.pdf. Acesso em: 01 Out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. **Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica**, Brasília, n. 41, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde de 2019.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil.** São Paulo: ITB, 2022. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Beneficios-economicos-do-saneamento-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2024.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, [s. l.], v. 36, p. 26, 2011.

JANNUZZI, P. M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 117–142, 2016. Disponível em: https://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Paulo-Jannuzzi.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

KNECHTEL, M. R. **Metodologia da pesquisa em educação:** uma abordagem teórico-prática dialogada. Curitiba: Intersaberes, 2014.

LEITE, C. H. P.; MOITA NETO, J. M.; BEZERRA, A. K. L. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, [s. l.], v. 27, n. 5, p. 1041–1047, set. 2022.

LEJANO, R. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas/SP: Ed. Arte Escrita. 2012.

MACHADO, P. A. L. **Direito do Saneamento Básico**. Salvador: Editora Jus Podium, 2021.

MARQUES, S. B.; DELDUQUE, M. C. Saúde e saneamento básico: relação necessária na perspectiva do direito. *In*: MOTA, C. (org.). **Saneamento básico no Brasil: aspectos jurídicos da lei federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MARMELSTEIN, G. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MASCARENHAS, S. A. **Metodologia Científica**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

MATTA, G. C. *et al.* **Os impactos sociais da Covid19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia** [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora FIOCRUZ, 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/livro/impactos-sociais-da-covid-19-no-brasil-populacoes-vulnerabilizadas-e-respostas-pandemia-os>. Acesso em: 30 maio 2024.

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", **Policy Currents**, [s. /.] p. 1-4, 1995.

MEDEIROS, M. **Medidas de Desigualdade e Pobreza**. Brasília: Editora UnB, 2012.

MINAYO, M. C. S. Introdução. *In*: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINAYO, M. C. S. Importância da Avaliação Qualitativa combinada com outras modalidades de Avaliação. **Saúde & Transformação Social**, Florianópolis, v. 1, n. 3, p. 02-11, 2011. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/21160>. Acesso em: 15 set. 2024.

MIRANDA, S. J. F. **Planos Municipais de Saneamento Básico como Instrumento de Garantia do Princípio de Universalização de Acesso do Saneamento Básico o Caso de Municípios Cearenses com menos de 20 mil habitantes: uma questão em xeque**. 2014. 93 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

MIRANDA, Y. P. *et al.* **Investimento em saneamento no Brasil e seus efeitos sobre crescimento e desigualdades regionais**. 2022. 131 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Belo Horizonte, 2022.

OLIVEIRA, W. T. *et al.* Inequality of Access to Public Services of Basic Sanitation in Brazilian Municipalities: Analysis of Kuznets Curve and Selectivity of Public Policies Hypothesis. **Modern Economy**, [s. l.], v. 12, n. 01, p. 17, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universaldos-direitos-humanos>. Acesso em: 01 ago. 2024.

PAZ, M. G. A. *et al.* Os conflitos das políticas da água e do esgotamento sanitário: que universalização buscamos? **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 35, n. 102, p. 193–208, 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2021-22**. [S. l.]: PNUD, 2023. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 01 nov. 2024.

RESENDE, L. A. P.; COSTA, B. L. D.; REIS, G. F. P. Precisamos falar sobre desigualdades. *In*: COSTA, B. L. D.; SILVA, M. A. F. (org.). **Desigualdade para inconformados**: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.

REZENDE, S. C. **O Saneamento no Brasil**: Evolução Histórica e Aspectos Econômicos, Sociais, Políticos e Culturais. 2000. 171 f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) - Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental, Departamento de Engenharia Hidráulica e Recursos Hídricos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **Saneamento no Brasil**: políticas e interfaces. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

REZENDE, S.; HELLER, L.; LANZA, C. Água, saneamento e saúde no Brasil: interseções e desacordos. **Anuario de Estudios Americanos**, Espanha, v. 66, n. 2, p. 57-80, 2009.

RIBEIRO, K. B. A. Saneamento: Breves considerações sobre a evolução história e o aspecto normativo do tema no Brasil. *In*: MIRANDA, J. *et al.* (org.). **Estudos de direito do saneamento**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas Centro de Investigação de Direito Público, 2020. p. 649 – 670.

ROCHA, A. A. **Fatos Históricos do Saneamento**. São Paulo: João Scortecci, 1997.

RODRIGUES, L. C. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. *In*: PRADO, E. C.; DIÓGENES, E. M. N. (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**: entre Educação & Gestão Escolar. Maceió, AL: EDFAL, 2011.

RODRIGUES, L. C. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, v. 2, n. 16,

2019. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/42844>. Acesso em: 15 set. 2024.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-16, 2008.

RODRIGUES, L. C. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 103-155, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893/18057>. Acesso em: 14 set. 2024.

SAIANI, C. C. S. **Déficit de acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006.

SANTOS, F. F. S. *et al.* O desenvolvimento do saneamento básico no Brasil e as consequências para a saúde pública. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 241-251, 2018. Disponível em: <https://revista.brasileirademeioambiente.com/index.php./RVBMA/article/view/127/113%0>. Acesso em: 30 nov. 2024.

SANTOS, G. R.; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. Regulação e Investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. (Texto para discussão, n. 2587). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10222/2/td_2587_sumex.pdf. Acesso em: 03 nov. 2024.

SCLIAR, M. História do conceito de saúde. **Phisis: Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2007.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 178.

SILVA, M. O. S. Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa : uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social. **Textos & Contextos**, Rio Grande do Sul, v. 11, n. 2, p. 222-233, 2012.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Painel de Informações sobre Saneamento**. Gov.br. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis>. Acesso em: 22 mar. 2024.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde -Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, 2016.

SOUSA, A. C. A. **Por uma política de saneamento básico**: A evolução do setor no Brasil. [S. l.: s. n.], 2004. Disponível em: www.achegas.net/numero/30/ana_cristina_30.pdf. Acesso em: 05 maio 2024.

SOUSA, A. C. A. O que esperar do novo marco do saneamento?. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 36, n. 12, 2020.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. São Paulo: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

SOUZA, L. M. **Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas**. Natal: Editora UFRN, 2014.

SUNSTEIN, C.; HOLMES, S. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

SVAMPA, M. **As Fronteiras do Neoeextrativismo na América Latina**: Conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

TRATA BRASIL. **Cenário para investimentos em saneamento no Brasil após a aprovação do novo marco legal**. Instituto Trata Brasil. São Paulo, 2020. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wpcontent/uploads/2022/09/Relato%CC%81rio_Completo.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

TRATA BRASIL. **O Saneamento e a Vida da Mulher Brasileira**. Instituto Trata Brasil. São Paulo, 2022. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio_Completo_-_2022.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2023 (SNIS, 2021)**. Instituto Trata Brasil. São Paulo, 10 mar. 2023. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wpcontent/uploads/2023/03/Versao-Final-do-Relatorio_Ranking-do-Saneamento-de-2023-2023.03.10.pdf. Acesso em: 05 mai. 2024.

TUDE, J. M. **Conceitos gerais de políticas de políticas públicas**. Curitiba: IESBDE Brasil SA, 2015.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico**: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2002.

WHITEHEAD, M. The concepts and principles of equity and health. **International Journal of Health Services**, Los Angeles, v. 22, n. 3, p. 429-445, 1992.

WHOQOL GROUP. The development of the World Health Organization quality of life assessment instrument (the WHOQOL). *In*: ORLEY, J.; KUYKEN, W. (eds.). **Quality of life assessment: international perspectives**. Heidelberg: Springer, 1994. p. 41-60.

APÊNDICE A - PERGUNTAS UTILIZADAS NAS ENTREVISTAS - CAGECE

1) O que motivou a Cagece a celebrar a PPP do esgoto?

2) Quais eram as dificuldades para que a Cagece cumprisse a universalização até 2033?

3) Como está sendo o desempenho da PPP na cidade de Fortaleza?

4) As razões que motivaram a criação da PPP se confirmaram? Em caso negativo, o que aconteceu de diferente?

5) A Ambiental Ceará vem cumprindo com suas obrigações na execução da PPP?

6) Quanto a Cagece já investiu desde o início da execução da PPP?

7) Você acredita que a universalização será atingida em 2033?

8) A Cagece vem promovendo algum trabalho social com a população sobre a importância do saneamento? Em caso positivo, qual?

9) O que poderia ser modificado para melhorar a atuação da PPP?

**APÊNDICE B - PERGUNTAS UTILIZADAS NAS ENTREVISTAS - AMBIENTAL
CEARÁ**

1) O que motivou a Ambiental Ceará a celebrar uma PPP do esgoto no Ceará?

2) Quais foram as primeiras dificuldades enfrentadas pela Ambiental Ceará no início da operação em Fortaleza?

3) Como está sendo o desempenho da PPP na cidade de Fortaleza? As metas de ampliação de redes estabelecidas para os anos de 2023 e 2024 foram atingidas?

4) A Cagece vem cumprindo com suas obrigações na execução da PPP?

5) Você acredita que a universalização será atingida em 2033?

6) A Ambiental Ceará vem promovendo algum trabalho social com a população sobre a importância do saneamento? Em caso positivo, como vem sendo esse trabalho?

7) Nas regiões em que já houve a ampliação da rede de esgoto, como está sendo a aceitação da população para a interligação à rede?

8) O que poderia ser modificado para melhorar a execução da PPP?

APÊNDICE C - PERGUNTAS UTILIZADAS NAS ENTREVISTAS - CIDADÃO

1) Você mora em que bairro de Fortaleza? Na sua casa tem rede de água e esgoto? Em caso positivo, esses serviços são prestados de forma eficaz?

2) Tem conhecimento de algum bairro em Fortaleza que não tenha rede de água e esgoto? Em caso positivo, qual?

3) A Cagece/Ambiental Ceará fez alguma intervenção no seu bairro, nos últimos 3 anos, para melhorar o abastecimento de água e o esgotamento sanitário? Em caso positivo, o que foi feito? Essa intervenção trouxe algum benefício pra você?

4) Você sabe o que é saneamento básico? Em caso positivo defina.

5) Você sabe da importância do saneamento básico na sua vida?

6) A Cagece/ Ambiental Ceará realizou algum trabalho social falando da importância do saneamento básico na sua vida?

7) Você observou alguma diferença na prestação de serviço de água e esgoto de 2023 pra cá em relação aos anos anteriores?

8) Você tem alguma sugestão de melhoria para a o seu bairro na área de saneamento?

9) Você sabia que, por determinação legal, até 2033 todos os bairros de Fortaleza devem ter acesso à rede de água e tratamento de esgoto?

10) Você acredita que essa meta vai ser atingida? Porque?