

Trajetória do setor de saneamento e sua relação com a política urbana

History of the sanitation sector and its relation to urban policy

Resumo: Mesmo diante de progressos nas discussões ambientais e urbanas, o Brasil ainda apresenta precariedades no acesso aos serviços de saneamento. Esse déficit incentivou mudanças na legislação ao longo do tempo, sendo essas permeadas por contradições. Assim, o objetivo do presente trabalho é o de sistematizar os principais marcos do saneamento, bem como relacionar essa trajetória aos avanços e retrocessos no acesso à cidade na perspectiva do direito à cidade. Para isso, a metodologia consistiu na revisão da literatura com abordagem teórica ancorada na perspectiva histórica, de forma a contextualizar o saneamento como parte do direito à cidade. Foi possível constatar a divergência de titularidade no saneamento ao longo do tempo, e o Estatuto da Cidade tornou-se o principal instrumento norteador da política urbana no País, incluindo o saneamento como diretriz para o desenvolvimento urbano.

Palavras-chave: saneamento básico; política urbana; direito à cidade.

Abstract: Even in the face of progress in environmental and urban discussions, Brazil still has precarious access to sanitation services. This deficit encouraged changes in legislation over time, permeated by contradictions. Thus, the objective of the present work is to systematize the main milestones of sanitation, as well as to relate this trajectory to advances and setbacks in access to the city from the perspective of the right to the city. For this, the methodology consisted of reviewing the literature with a theoretical approach anchored in the historical perspective, in order to contextualize sanitation as part of the right to the city. It was possible to verify the divergence of ownership in sanitation over time and the City Statute became the main guiding instrument of urban policy in Brazil, including sanitation as a guideline for urban development.

Keywords: basic sanitation; urban policy; right to the city.

Juliana Santos Alves de Souza

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP) da Universidade Federal Fluminense (UFF), jsasouza@id.uff.br.

Érica Tavares

Professora e Doutora do Departamento de Ciências Sociais (COC) e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP) da Universidade Federal Fluminense (UFF), ericatavares@id.uff.br.

Introdução

Mesmo com progressos nas discussões sobre as questões ambientais desde os anos 1970, o Brasil ainda apresenta precariedade no acesso aos serviços de saneamento básico, com mais de 35 milhões de brasileiros sem acesso à água tratada em 2019 (TRATA BRASIL, 2021).

A evidência de necessidade de melhorias no setor proporcionou algumas alterações em diversas legislações ao longo do tempo, sendo importante conhecer e compreender o histórico do saneamento e relacioná-lo com o avanço na política urbana brasileira, uma vez que o progresso do saneamento é reflexo das melhorias proporcionadas pelo desenvolvimento da política urbana. Assim, o objetivo do presente trabalho é o de sistematizar os principais instrumentos legais do saneamento, bem como relacionar essa trajetória aos avanços e retrocessos no acesso à cidade na perspectiva do direito à cidade.

Para isso, a metodologia utilizada parte de revisão da literatura para a abordagem teórica, pesquisa bibliográfica e análise documental, ancoradas na perspectiva histórica – sintetizando os instrumentos do saneamento no Brasil desde 1824 até 2021 – e na contextualização do saneamento sob o viés do direito à cidade.

Para isso, levantamos três períodos, respectivos a cada um dos tópicos desenvolvidos no presente artigo, de modo a sintetizar os instrumentos de acordo com as características que mais acentuam-se em cada um desses períodos. O primeiro período, de 1824 a 1988, é caracterizado pela centralização no setor de saneamento. O segundo, de 1988 a 2018, marcado pelo conflito entre o avanço do neoliberalismo e a evolução da política urbana. O terceiro, a partir de 2018, trazendo pontos que nos permitem refletir sobre possíveis ameaças às melhorias obtidas na política urbana e no saneamento. Por fim, o último tópico traz as considerações finais deste artigo.

Ressaltamos que o presente artigo tem origem em uma pesquisa mais ampla que trata sobre a capacidade institucional no saneamento dos municípios da região intermediária de Campos dos Goytacazes/RJ no atual contexto político e institucional. Para isso, o referencial teórico da pesquisa considera a capacidade institucional e a dependência de trajetória no setor. Porém, devido ao escopo deste artigo, focaremos nas dimensões relativas ao levantamento histórico das legislações do saneamento, assim como nos apontamentos conceituais sobre sua relação com o direito à cidade.

Centralização no setor de saneamento

Entrando no contexto histórico do saneamento, pontua-se que mesmo com instrumentos referentes ao setor já antes do século XX, como a Constituição do Império de 1824, abordando os domínios das águas, nesses não eram considerados aspectos que incentivassem o uso racional dos recursos hídricos (FONSECA; PRADO FILHO, 2006; DARONCO, 2013; MOREIRA *et al.*, 2021).

Seguindo a trajetória, de 1890 a 1916, podemos citar alguns instrumentos como: o Código Penal em 1890 que trazia punições a quem causasse danos à potabilidade das águas, iniciando nesse ponto aspectos nos instrumentos que apontavam a conscientização pelo uso do recurso – mesmo que de forma punitiva; a Constituição de 1891, com a responsabilidade do saneamento para os estados e municípios; e por último, o Código Civil de 1916 que traz o direito de uso da água (DARONCO, 2013; SOUSA; COSTA, 2016; DÍAZ; NUNES, 2020).

Um aspecto importante de ser levantado sobre esses primeiros instrumentos refere-se à falta de um órgão regulamentador para o setor, sendo essa sanada apenas em 1930, com o Ministério da Educação e Saúde Pública. Quatro anos depois, a Constituição de 1934 trouxe responsabilidade aos entes federados pelos aspectos sanitários, porém mais relacionados à saúde pública. Além disso, o Ministério da Educação e Saúde Pública centralizava o saneamento na administração federal. Então, mesmo que a redação da Constituição de 1934 trouxesse essa responsabilidade compartilhada do setor entre os entes federados, na prática, o controle era centralizado. Nesse mesmo ano, foi aprovado o Código das Águas, abordando questões referentes à preservação e foi considerado como o primeiro marco legal da gestão dos recursos hídricos (DÍAZ; NUNES, 2020; MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015), porém essa gestão, mesmo com a Constituição de 1937, permanecia de competência exclusiva da União (DARONCO, 2013).

Assim, nesse cenário temos um ponto que merece destaque: a divergência entre as políticas de saneamento e de recursos hídricos, no que se refere à titularidade expressa nos instrumentos legais. A gestão de recursos hídricos era de competência da União; mas a responsabilidade do saneamento, além da União, abarcava os demais entes federados. Mesmo que essa responsabilidade do saneamento fosse apenas na redação do instrumento, conseguimos observar a divergência entre duas políticas que deveriam “conversar” entre si.

Na década de 60, foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), destinando investimentos significativos ao setor de saneamento por meio das companhias estaduais (SANTOS *et al.*, 2018; SOUSA; COSTA, 2016). Nesse período, os investimentos no setor, de certa forma, proporcionaram a consolidação da majoritária atuação dessas companhias.

Em 1967, é criado o Conselho Nacional de Saneamento (DARONCO, 2013) e quatro anos depois ficou constituído o PLANASA (Plano Nacional de Saneamento Básico), principal política do setor até aquele momento. Ressalta-se aqui que nesse mesmo período o Brasil passava por uma ditadura, logo o saneamento apresentava controle centralizado, com as companhias estaduais que dominavam a administração do saneamento no Brasil, fator explicado pelos incentivos políticos ao longo do tempo e pelos montantes destinados por meio do BNH.

Existem divergências na literatura em relação aos resultados do PLANASA. De um lado autores como o Trindade Júnior (2021) e Sousa e Costa (2016) apontam o aumento significativo do acesso da população aos serviços de saneamento básico, mas de outro, autoras como a Britto (2012, p. 9) trazem que “o modelo do PLANASA, implantado no governo militar, difundiu princípios de gestão pautado nos princípios do insulamento burocrático e na centralização decisória pelas Companhias Estaduais, CESBs”, onde o papel dos municípios é fragilizado nesse contexto. É importante acrescentar que para acessar os recursos federais destinados ao setor e gerenciados pelo BNH era necessária a concessão da exploração dos serviços às companhias estaduais, uma vez que, se os municípios não aderissem ao formato estariam inalcançáveis os recursos federais para o setor com o gerenciamento do BNH (BRITTO, 2012).

Assim, a história na prestação dos serviços de saneamento tinha o respeito à municipalidade (autonomia municipal) com as Constituições Federais em 1934 e 1946, apenas na redação do instrumento, pois essa autonomia não era percebida na prática e esse fator torna-se ainda mais grave com o PLANASA que traz a centralização no setor por meio das companhias estaduais (AVERSA; OLIVEIRA, 2021; BRITTO, 2012), centralização essa que causa um conflito entre os atores (estados e municípios) e segundo Aversa e Oliveira (2021), vem do centralismo do regime militar em 1964.

Os primeiros passos para iniciar tentativas de descentralização no setor iniciam-se em 1986 com a extinção do BNH (SOUSA; COSTA, 2016), porém, como será possível observar essa marcha rumo à descentralização que converge com o progresso da política urbana é cerceada com o avanço do neoliberalismo no país. Esse ponto está desenvolvido no próximo tópico.

Conflito entre o avanço do neoliberalismo e a evolução da política urbana

Primeiramente, antes de entrar nos instrumentos que vão nos levar a essa corroboração, precisamos trazer a pontuação de Harvey sobre esse período específico. Harvey (2014) aborda que existe uma relação controversa entre o avanço

da neoliberalização e da democratização no Brasil a partir dos anos 1990, o que traz implicações para a garantia do direito à cidade, em termos de concepção, assim como influencia os avanços que poderiam ser alcançados com o Estatuto da Cidade, em particular.

Ou seja, vamos tentar caminhar nesse tópico de forma a identificar nesses instrumentos o seu objetivo direcionando-se ao avanço da política urbana ou às tendências neoliberais.

Antes de alcançar o Estatuto da Cidade em si, precisamos destacar o fim do PLANASA em 1991. Esse fato gerou maior autonomia municipal, porém naquele período não estava clara a responsabilidade sobre a prestação dos serviços de saneamento e esse panorama de incertezas fez com que os estados ainda conseguissem manobras para sua hegemonia (SOUSA; COSTA, 2016; OLIVEIRA; LIMA, 2015).

Apesar dessa incerteza permanecer por muito tempo na política de saneamento, a Constituição de 1988 reforça a responsabilidade dos municípios não só para o saneamento, mas para os serviços públicos urbanos de um modo geral, sendo respeitada a autonomia dos municípios em consonância com o pacto federativo (BORJA; MORAES, 2006; SOUSA; COSTA, 2016).

Assim, a Constituição Federal de 1988 tenta quebrar toda a centralização do período anterior e incentiva outras políticas, funcionando como base para os próximos instrumentos legais. Mas, apesar disso, a influência externa no Brasil é muito forte e somada à fragilidade do Estado de Bem-Estar Social geram um ambiente político que adota uma agenda com tendências neoliberais (MARICATO, 2015).

O que marca o início da adoção dessa agenda é a privatização dos serviços urbanos, o que não foi diferente para o setor de saneamento. Ainda é importante acrescentar que o Consenso de Washington possibilitou o acesso a recursos estrangeiros, com a adoção dessa agenda, proporcionando o início da venda das companhias estaduais de saneamento. As justificativas mais corriqueiras postas para essa política de privatização do saneamento concentram-se em uma maior eficiência das empresas privadas. Além disso, os defensores da privatização do setor comunicam que o grande déficit atual foi acarretado pela predominância da atuação das empresas públicas (SOUSA; COSTA, 2016; OLIVEIRA; LIMA, 2015; MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021).

Porém, essa visão não é unânime na literatura, uma vez que diversos autores (SOUSA; COSTA, 2016; MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021) apontam a falácia da eficiência da iniciativa privada com exemplos práticos como o caso do estado do Amazonas que apresenta grande atuação da iniciativa privada e tem os piores índices de atendimento à população com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (SOUZA; TAVARES, 2021).

Dando continuidade à linha do tempo, em 1993, ocorreu uma tentativa de instituir uma nova política nacional de saneamento, por meio de projeto de lei, sendo aprovado pelo Congresso, porém vetado em 1994 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (SANTOS *et al.*, 2018; GARVÃO; BAIA, 2018).

Podemos pensar nesse momento, como os interesses políticos estavam tendendo ao incentivo à atuação da iniciativa privada, tanto que somado ao veto de FHC à uma nova política nacional de saneamento básico foi constituída a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que trazia em sua redação a questão da concessão dos serviços públicos (BRASIL, 1995). Essa lei apresenta o objetivo de proporcionar maior segurança jurídica à iniciativa privada na execução de serviços, principalmente os de saneamento, porém esse modelo privatista não tomou corpo, devido à hegemonia conquistada pelas Companhias Estaduais (AVERSA; OLIVEIRA, 2021).

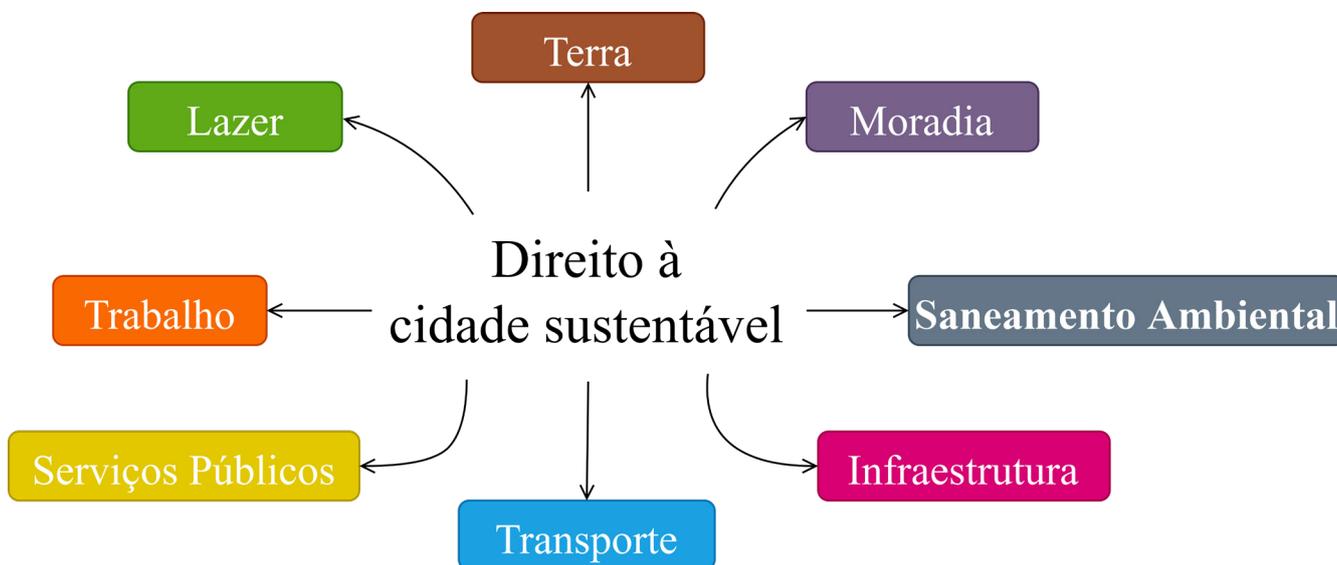
Além dessa hegemonia que minimizou o avanço da atuação da iniciativa privada no setor, o Estatuto da Cidade, instituído em 2001, colocou significativas mudanças para pensar a gestão urbana no Brasil e trouxe a questão do saneamento e da responsabilidade da melhoria do setor pela União em conjunto com os estados e municípios. Outro ponto é que

esse Estatuto reforça a necessidade de integração das políticas urbanas. Além disso, traz o plano diretor como principal ferramenta para a garantia dos direitos relacionados à cidade sustentável (GARVÃO; BAIA, 2018; MOREIRA *et al.*, 2021; FREIRIA, 2015).

Logo, o Estatuto da Cidade foi um exemplo nítido da força da Constituição Federal de 1988 sobre o papel dos municípios, o papel da cidade, seguindo a tendência de colocar o município à frente das questões do saneamento, em respeito ao pacto federativo e à ideia de descentralização dos serviços urbanos, mas não apenas. O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, traz capacidade legal aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988; BRASIL, 2001), que necessitavam de regulamentação. Esses artigos apresentam em seu escopo aspectos relacionados à política urbana. Gomes e Paliologo (2018) enfatizam a necessidade de articulação entre as políticas urbanas com o saneamento para a promoção da sustentabilidade nas cidades.

Esse ponto fica bem claro no Estatuto da Cidade, em que o saneamento é inicialmente colocado como parte do conceito de direito à cidade sustentável (Figura 1), sendo que esse conceito abarca mais direitos, como o acesso à moradia, à infraestrutura...

Figura 1: Direito à cidade sustentável segundo o Estatuto da Cidade



Fonte: Autoria própria, 2021.

Assim, um dos exemplos mais nítidos da importância do saneamento na política urbana e na busca por avanço no direito à cidade no Brasil está no Estatuto da Cidade, em que o saneamento é tido como elemento para promoção do direito à cidade.

Nesse momento, temos que explorar o conceito de direito à cidade que, segundo Tavolari (2016, p. 94), apresenta origem dupla, uma vez que abarca “uma faceta teórico-conceitual e outra prática-reivindicativa”. Complementando, Brandt (2018) afirma que esse conceito é polissêmico, alcançando perspectivas tanto sobre o “direito de ir e vir” como sobre a possibilidade de participação na tomada de decisões na cidade.

Também é importante trazer a contribuição de David Harvey sobre o conceito de direito à cidade, em que o mesmo aponta que:

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização (HARVEY, 2014, p. 28).

Assim, é importante ter em mente, com base na obra de

Harvey (2014), que a concepção do direito à cidade é muito mais profunda e ampla do que um acúmulo de direitos às diversas dimensões das políticas urbanas. O direito à cidade envolve a participação na construção da cidade e nas potencialidades de sua transformação, por isso concebê-la como uma obra coletiva. Entretanto, o que vemos são cidades construídas por interesses privatistas, que geram acesso seletivo a recursos, bens, equipamentos, serviços e oportunidades – o que também é perceptível nas condições de saneamento básico. Por isso, é importante problematizar o direito à cidade na perspectiva do acesso aos serviços urbanos para assim podermos refletir sobre os prejuízos à participação das pessoas na concepção e construção das cidades quando esses indivíduos apresentam escasso acesso aos demais direitos.

Trabalhado o conceito, podemos retomar sobre a presença do saneamento no Estatuto da Cidade. Assim, além do Estatuto da Cidade trazer o saneamento como parte do direito à cidade sustentável, o instrumento aponta que: as obras para o abastecimento de água e saneamento são prioritárias; é de competência da União – “por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” – à melhoria do saneamento; e, por último, o saneamento é tido como diretriz para o desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001). Em suma, o saneamento é tratado no Estatuto da Cidade em quatro aspectos, conforme a Figura 2.

Figura 2: O saneamento no Estatuto da Cidade



Fonte: Autoria própria, 2021.

Uma das consequências do Estatuto foi a criação do Ministério das Cidades em 2003, que foi considerado como um avanço para o setor de saneamento no Brasil, pois era composto pelos integrantes da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. Esses integrantes já vinham posicionando-se como contrários à privatização do saneamento. Com a participação desses, o Ministério das Cidades ficou responsável pela elaboração de projeto de lei para o saneamento, que após 862 emendas e muitas divergências com os grupos que defendiam a predominância da atuação estadual, foi aprovado em 2007 (SANTOS *et al.*, 2018; SOUSA; COSTA, 2016).

Antes de falar sobre o Marco Legal do Saneamento de 2007, não podemos deixar de trazer, que o governo Lula, mesmo sendo um governo que trouxe avanços consideráveis na política urbana e habitacional (bem como às questões relacionadas ao saneamento intrínsecas a essa agenda) (MARICATO, 2015), se mostrou muito passivo em relação às políticas neoliberais (FILGUEIRAS, 2018). O resultado disso, pode ser exemplificado no setor de saneamento com as Leis de nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, de parcerias público-privadas, e a de nº 11.107, de 6 de abril de 2005, de consórcios públicos (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005). Esses instrumentos podem ter seus objetivos sintetizados no atendimento às necessidades de atuação da iniciativa privada na execução de serviços públicos, não excetuando-se os de saneamento. Porém, assim como a Lei de concessões ainda não foi possível que a hegemonia das companhias estaduais fosse perdida.

Também é importante trazer pontuações acerca do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Esse programa foi criado em 2007 – tendo sua segunda fase, PAC II, em 2011 – e teve por objetivo investir no setor de infraestrutura, incluindo o saneamento. Porém, os investimentos propostos previamente não foram alcançados. As principais adversidades nas obras do PAC concentraram-se no não cumprimento da legislação e das metas, aumento dos prazos para adequação, falta de prioridade para o saneamento na política e investimentos escassos (SANTOS *et al.*, 2018).

Retomando a análise para o Marco de 2007, esse foi instituído pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007). Sousa e Costa (2016) apontam que tal legislação não sanou as dúvidas referentes ao arranjo institucional e não promoveu a almejada universalização dos serviços, porém essa política trouxe aspectos sobre a regulação, planejamento e avaliação; é composta por regras na delegação dos serviços e nesse existe a participação dos municípios com a elaboração dos planos municipais de saneamento; e coloca a importância do controle social na gestão (BRITTO, 2012).

Com essa Lei, as companhias estaduais apresentaram receio de perder o seu poder político, justamente porque nesse instrumento fica destacada a importância dos municípios

no setor. Porém, os municípios resistiam às mudanças propostas, pois teriam que dispor de um aporte técnico e financeiro frente às novas demandas. Essa resistência dos municípios se justificava por sua fragilidade institucional, alimentada ao longo da política brasileira. Com essa fragilidade, pelo menos da maior porção dos municípios brasileiros, o atendimento aos requisitos presentes na lei se tornava um desafio (BRITTO, 2012).

Moretti e Ferrara (2019) destacam que esses impasses se traduzem na situação precária da regularização em âmbito municipal do saneamento no Brasil. De modo geral, essas dificuldades demonstram a realidade frágil dos municípios para a atuação no setor e para participar efetivamente na contribuição com a meta de universalização até 2033 estabelecida pelo PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico).

O PLANSAB, em sua versão final, foi aprovado em 2013 por meio do Decreto de nº 8.141, de 20 de novembro de 2013, assim como pela Portaria Interministerial nº 571, de 05 de dezembro de 2013, mesmo com sua elaboração já prevista em 2007 com a promulgação da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014). É importante pontuar que com a formulação do Pacto pelo Saneamento, caracterizado como uma das etapas do PLANSAB, ficaram acordados eixos básicos para coordenar o Plano, sendo esses o da universalização, da participação e do controle social, da cooperação entre os entes federativos, da integração entre as políticas e da sustentabilidade (BRASIL, 2013; SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013).

Em suma, nesse período podemos observar a presença de instrumentos legais importantes para o avanço da política de saneamento, bem como os serviços públicos de modo geral. Porém, ao mesmo tempo que notamos esses avanços, constatamos a presença de instrumentos que trazem maior espaço para a atuação da iniciativa privada. É importante concebermos que esses instrumentos vão promover influências importantes nas próximas políticas a serem tratadas no setor de saneamento, com consequências impactantes que modificam todas as questões que vinham tentando ganhar espaço com o Estatuto da Cidade e o Marco de 2007. Essas consequências estão exploradas no próximo tópico.

Ameaças à política urbana e alterações no saneamento

Já pavimentando o caminho para novas mudanças significativas no setor de saneamento, em julho de 2018, o presidente Temer editou a Medida Provisória (MP) de nº 844. Essa MP visava alterações ao Marco do Saneamento de 2007, mas não foi votada. As discussões levantadas nessa,

tiveram continuidade e novamente, em dezembro de 2018, mais uma MP foi publicada. A MP de nº 868 apresentava, basicamente, as mesmas características da MP de nº 844, apenas com algumas alterações (FGV, 2019).

De modo a sintetizar o conteúdo da proposta de alteração do Marco presente na MP de nº 868, podemos simplificá-la em quatro tópicos principais: titularidade, supervisão regulatória, ampliação da concorrência e isonomia competitiva e incentivo à prestação regionalizada (FGV, 2019).

Contextualizando cada um desses, temos que em relação à titularidade, a proposta era de que apenas seria dos municípios e do Distrito Federal em caso de interesse local e a estrutura de governança interfederativa, de interesse comum; no que concerne à supervisão regulatória, a MP trazia a atribuição da edição de normas nacionais para a regulação de todo o setor pela ANA – Agência Nacional de Águas (atualmente denominada como Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico); sobre a concorrência e isonomia competitiva, a MP trazia efeitos sobre os contratos de programas devido à lei dos consórcios públicos, aumentando a concorrência entre as empresas estatais e privadas; a prestação regionalizada, por sua vez, refere-se à concepção de blocos de municípios, em que com o aval dos municípios titulares seria possível prestar os serviços de forma regionalizada (FGV, 2019).

Assim como a MP de nº 844, a MP de nº 868 não foi votada. Dessa forma, o mesmo relator da MP de nº 868, criou o Projeto de Lei nº 3.261 em 2019, aprovado no Senado e, assim, encaminhado à Câmara de Deputados. No ano de 2019, por iniciativa do Poder Executivo, foi apresentado outro PL de nº 4.162. Em dezembro de 2019, esse último PL foi aprovado pela Câmara dos Deputados e em abril de 2020 foi levada para votação pelo Senado (FGV, 2020), sendo esse o projeto que dá origem à Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020).

É importante ressaltar que, nesse contexto, em 2019, foi extinto o Ministério das Cidades. Para Medeiros et al. (2019), a extinção desse Ministério pode acarretar retrocessos para a política urbana, bem como, para o diálogo que já havia sido estabelecido e incentivado entre União, estados e municípios. O Ministério foi extinto e dissolvido no Ministério do Desenvolvimento Regional. Segundo nota de manifestação contra a extinção do Ministério das Cidades emitida pelo IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico), esse Ministério foi importante no marco jurídico urbano brasileiro, devido à regulamentação das políticas de saneamento ambiental, de habitação e regularização fundiária, de transporte e mobilidade urbana, entre outras (IBDU, 2021).

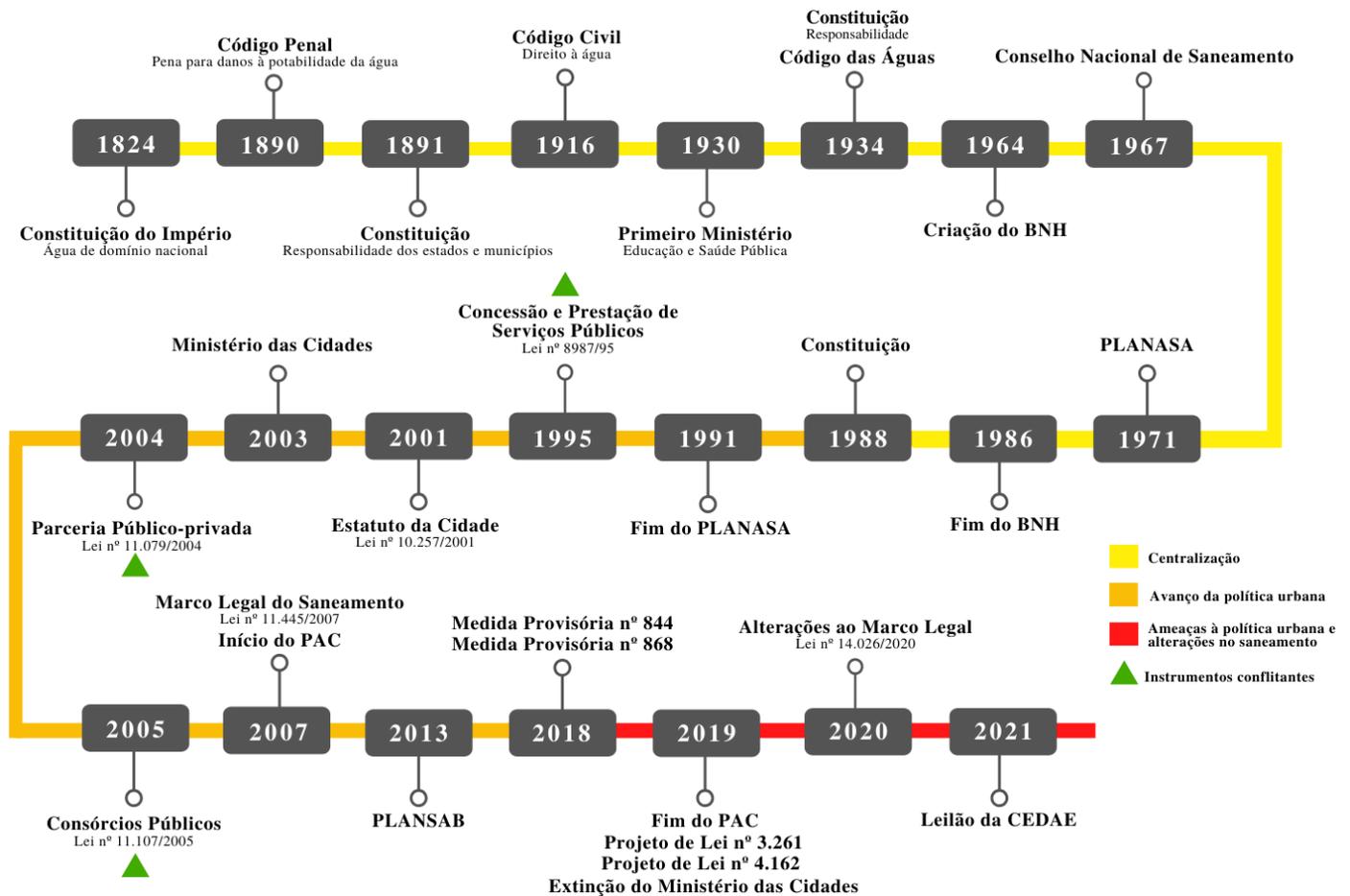
Recentemente, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, apesar de apresentar-se como solução para as dificuldades

no setor de saneamento, traz muitas questões sobre os próximos passos da política nacional de saneamento, com apenas a única certeza que é a de privatizar os serviços do setor. Esse ponto fica claro com a quebra da estabilidade das companhias estaduais com o fim dos contratos de programa e a pressão sobre os municípios para a aderência à concessão dos serviços, com incentivos como a não priorização para o recebimento de recursos (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021; SOUSA, 2020). A Lei estabelece novas propostas de regionalização para prestação dos serviços de saneamento, trazendo que, caso os Estados não realizassem tal proposição em um ano, a União poderia realizar. Embora a Lei assegure aos municípios a adesão facultativa à modelagem proposta pela União, o Decreto 10.588/2020, que trata a respeito do apoio técnico e financeiro, dispõe que o acesso aos recursos públicos federais depende de tal adesão.

Ou seja, os municípios já fragilizados se deparam com a ameaça de não terem acesso a recursos para possíveis implementações de melhorias aos serviços prestados caso deixem de conceder o saneamento aos novos atores. Uma das consequências dessas mudanças políticas já foi possível de ser observada no estado Fluminense, com o processo de desestatização da CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro), mediante a concessão dos serviços à iniciativa privada com base em uma modelagem imposta pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) que dividiu os municípios do Estado do Rio de Janeiro e bairros da cidade do Rio de Janeiro em uma regionalização formada por quatro blocos. O primeiro leilão ocorreu em abril de 2021, quando três blocos foram arrematados. O segundo leilão ocorreu em dezembro de 2021, com o arremate do último bloco. Nesse processo, ganharam espaço no estado grandes empresas ligadas ao setor, como Aegea, Águas do Brasil e Iguá Saneamento.

Para síntese dos instrumentos e acontecimentos apresentados, optamos por elaborar uma linha do tempo do saneamento no Brasil e destacamos os instrumentos conflitantes com o avanço da política urbana e do próprio saneamento. Esses instrumentos foram considerados como conflitantes porque levam à política urbana aos rumos do neoprivatismo e fogem à concepção da promoção do direito à cidade, bem como de todos os direitos importantes de serem garantidos para a efetiva participação do cidadão (Figura 3).

Figura 3: Linha do tempo do saneamento no Brasil.



Fonte: Autoria própria, 2021.

Considerações finais

O objetivo do presente trabalho foi o de sistematizar os principais instrumentos do saneamento, bem como relacionar a trajetória do setor aos impasses e avanços no direito à cidade, uma vez que o saneamento pode ser concebido como parte fundamental desse. Especificamente no saneamento, nota-se a forte centralização no setor ao longo do tempo e a distância dos municípios nas decisões.

O principal avanço na trajetória do saneamento para o direito à cidade está presente no Estatuto da Cidade, que apesar das forças neoliberais presentes traz a importância da articulação entre as políticas urbanas e o papel dos municípios a partir de seus planos diretores para os progressos no direito à cidade com os objetivos propostos no Estatuto. Assim, o Estatuto pode ser considerado o instrumento norteador da política urbana, com a articulação entre a gestão do saneamento e demais políticas públicas das cidades se tornando precípua para o direito à cidade.

É importante colocar que, em meio a grandes avanços, alguns instrumentos consequentes das tendências neoliberais trouxeram impactos significativos para o setor

de saneamento e para a política urbana de modo geral. Esse ponto fica explícito com o fim do Ministério das Cidades em 2019 e com a Lei nº 14.026/2020 que suscita importantes questionamentos acerca de seu real propósito, uma vez que tornam-se marcantes os indícios de atendimento a critérios de uma lógica de mercado, ficando em segundo plano a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, podendo trazer prejuízos para a promoção do direito à cidade.

Referências

- AVERSA, M.; OLIVEIRA, V. E. Governança metropolitana e política de saneamento: trajetórias dependentes na grande São Paulo. **Cadernos Metrôpole**, [S. l.], v. 23, n. 52, p. 1085-1108, dez. 2021.
- BRITTO, A. L. A gestão do saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. **E-metropolis**, [S. l.], v. 3, n. 11, dez. 2012.
- BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S. O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social. In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 12., 2006, Figueira da Foz. **Anais [...]**. Figueira da Foz: APRH/ABES, 2006.
- BRANDT, D. B. O direito à cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORAS(ES) EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: Enpess, 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº. 10.588, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 29 maio 2021.
- BRASIL. **Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.
- BRASIL. **Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso: 14 fev. 2022.
- BRASIL. **Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.
- BRASIL. **Lei nº. 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso: 14 fev. 2022.
- BRASIL. **Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.
- BRASIL. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília, DF: 2013. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.
- DARONCO, G. C. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NO TRATAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS: das primeiras legislações até a constituição federal de 1988. In: XX SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 20., 2013, Bento Gonçalves - RS. **Anais [...]**. Rio Grande do Sul: Abrh, 2013.
- DÍAZ, R. R. L.; NUNES, L. R. A evolução do saneamento básico na história e o debate de sua privatização no Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, [S. l.], v. 7, n. 02, p. 292-315, dez. 2020.
- FGV. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil – Atualização Abril/2020**. 2020. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-04/cartilha_reforma_saneamento_digital.pdf. Acesso em: 18 ago. 2021.
- FGV. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2019-06/Reformulac%C3%A7%C3%A3o%20do%20Marco%20Legal%20do%20Saneamento%20no%20Brasil.pdf>. maio. 2019. Acesso em: 18 ago. 2021.
- FILGUEIRAS, L. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 519-534, set./dez. 2018.
- FREIRIA, R. C. Aspectos históricos da legislação ambiental no Brasil: da ocupação e exploração territorial ao desafio da sustentabilidade. **História e Cultura**, Franca, v. 4, n. 3, p. 157-179, dez. 2015.
- FONSECA, A. F. C.; PRADO FILHO, J. F. Um importante episódio na história da gestão dos recursos hídricos no Brasil: O controle da coroa portuguesa sobre o uso da água nas minas de ouro coloniais. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 5-14, 2006.
- GARVÃO, R. F.; BAIA, S. A. L. N. Legislação ambiental: um histórico de desafios e conquistas para as políticas públicas brasileiras. **Nova Revista Amazônica**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 93-102, jun. 2018.
- GOMES, D. M.; PALIOLOGO, N. A. Políticas públicas intersetoriais para cidades sustentáveis: a articulação entre política e saneamento básico. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 80-94, jul. 2018.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294 p.
- IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **Nota do IBDU contra a extinção do Ministério das Cidades**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://wp.ibdu.org.br/nota/nota-ministerio-cidades/>. Acesso em: 27 ago. 2021.
- MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015, 112 p.
- MARQUES, D. H. F.; CANÇADO, C. J.; SOUZA, P. C. **Reflexões sobre o novo marco do saneamento básico: possíveis impactos no planejamento de Minas Gerais**. Belo Horizonte: FJP, 37 p, 2021.

- MOREIRA, K. S. et al. A evolução da legislação ambiental no contexto histórico brasileiro. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 1-21, fev. 2021.
- MORETTI, R. S.; FERRARA, L. N. A universalização do saneamento e suas relações com a pobreza e a precariedade urbana no Brasil. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/08/A-UNIVERSALIZA%C3%87%C3%83O-DO-SANEAMENTO-E-SUAS-RELA%C3%87%C3%95ES-COM-A-POBREZA-A-DESIGUALDADE-E-A-PRECARIEDADE-URBANA-NO-BRASIL.pdf>. Acesso: 07 fev. 2021.
- MURTHA, N. A.; CASTRO, J. E.; HELLER, L. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. *Ambiente e Sociedade*, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 193-210, jul./set. 2015.
- OLIVEIRA, T. G.; LIMA, S. C. R. B. Privatização das companhias estaduais de saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais. *Ambiente e Sociedade*, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 253-272, jul./set. 2015.
- 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*, v. 4, n. 1, p. 241-251, 2018.
- SILVEIRA, R. B.; HELLER, L.; REZENDE, S. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do plano nacional de saneamento básico (plansab). *Revista de Administração Pública*, [S. l.], v. 47, n. 3, p. 601-622, jun. 2013.
- SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. *História, Ciências, Saúde*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p.615-634, jul./set. 2016.
- SOUZA, J. S. A.; TAVARES, E. O novo marco legal do saneamento, a privatização e as desigualdades regionais. In: Congresso Brasileiro de Direito Socioambiental, 9., 2021, Curitiba, *Resumos [...]*, Curitiba: CEPEDIS, 2021.
- TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 104, p. 93-109, mar. 2016.
- TRATA BRASIL. **ÁGUA – TRATA BRASIL**. [S. l.], 2020. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- TRINDADE JUNIOR, A. P. Contextos da Política de Águas e Novas Abordagens pela Perspectiva das Reformas Administrativas no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, [S. l.], p. 1-16, 1 jan. 2021.



VAGAS LIMITADAS

DOUTORADO

COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES