

MESTRADO E DOUTORADO EM
PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DA CIDADE

ISSN 1980-6310

Petróleo, Royalties & Região 2021



10.36398/ROYALTIESDOPETROLEO

Editorial	2
Valdir Júnio dos Santos	
Trajectoria do setor de saneamento e sua relação com a política urbana	4
Juliana Santos Alves de Souza, Érica Tavares	
Saneamento Básico: direito de todos? Uma breve análise	14
André Luís Almeida Peixoto, Flávio Villela Ahmed, Camila Mendonça Romero Sales	
O novo marco regulatório do saneamento básico: análise das principais mudanças – Lei n.º 14.026	23
Lucília Rodrigues Pereira Soares, Rodrigo Anido Lira	
Aglomeración Produtiva: uma análise histórico-institucional	30
Heitor Soares Mendes	
A proposta de um <i>itinerario cultural camino de las perlas</i> (itinerário cultural caminho das pérolas) na costa do caribe colombiano. Uma iniciativa de desenvolvimento local para preservar a cultura e o meio ambiente	40
Katherin Pérez Mendoza, Carlos Busón, Alexis Carabali Angola, Claudia Sonaglio, Carlos Zamberlan	

EDITORIAL

É com grande satisfação que apresento o número 70 do periódico *Petróleo, Royalties e Região*, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes (UCAM). Nosso periódico tem como foco editorial a publicação de pesquisas originais, teóricas ou empíricas, que atualizam temas de interesse alinhados aos campos de planejamento, demografia e desenvolvimento regional, petróleo e outros minerais, royalties e outras participações governamentais, dinâmicas portuárias, políticas públicas, questões urbanas e rurais, dentro de uma visão multidisciplinar.

O Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da UCAM realizou, nos dias 5 e 6 de novembro de 2021, o XIX Seminário de Integração Regional (SIR) visando problematizar os novos ciclos de crises alinhadas à reprodução dos modelos e padrões de relações econômicas e geopolíticas. Tal problematização possui como desdobramentos o aprofundamento das questões em consonância com as escalas analíticas do urbano, do rural, do meio ambiente e do mercado de trabalho. Fato é que todo esse escopo analítico foi potencializado pela pandemia da COVID-19, colocando-nos frente aos “desafios estruturais do desenvolvimento regional e urbano” dinamizados pelo cenário pandêmico.

Neste número, contamos com a contribuição de cinco artigos apresentados e recomendados, os quais versam a respeito do saneamento básico como direito, alinhados aos debates relacionados ao Novo Marco Legal e sua necessária vinculação à política urbana. Além dos debates relacionados, a análise histórico-institucional da aglomeração produtiva e a problematização do desenvolvimento local por meio dos itinerários culturais.

No primeiro artigo desta edição, **Juliana Santos Alves de Souza** e **Érica Tavares** sistematizam os principais marcos do saneamento indicando seus movimentos de acordo com os debates do direito à cidade. Realizaram uma ampla revisão de literatura apontando a necessidade de se problematizar a divergência de titularidade do saneamento no contexto histórico, observando que o

Estatuto da Cidade se configura como um importante instrumento diretivo da política urbana brasileira, principalmente no que diz respeito à temática do saneamento básico.

No artigo seguinte, os autores **André Luís Almeida Peixoto**, **Flávio Villela Ahmed** e **Camila Mendonça Romero Sales** abordam a temática do saneamento básico frente às suas diversas escalas analíticas (social, econômica e política) desnudando seus processos vinculativos dentro de uma perspectiva dialógica entre a evolução dos serviços de saneamento no Brasil e no município de Campos dos Goytacazes, localizado ao Norte do estado do Rio de Janeiro.

No terceiro artigo, **Lucília Rodrigues Pereira Soares** e **Rodrigo Anido Lira** buscam fortalecer a análise das diretrizes nacionais para o saneamento com foco no Novo Marco Legal ao indicarem as incertezas regulatórias, os paradoxos e dilemas da universalização. Os autores concluem que o Novo Marco Regulatório possui potencialidade para imprimir maior eficiência e investimentos e dinamizar o processo de universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Na sequência, vamos contar com o artigo de **Heitor Soares Mendes**, que aborda teoricamente a temática do desenvolvimento local e regional sob a perspectiva das aglomerações produtivas, com foco nos distritos industriais, identificando seus potenciais econômicos. O texto fornece subsídios teóricos e elementos para políticas públicas direcionadas à ação produtiva coletiva com desdobramentos nas escalas locais e regionais.

Por fim, o artigo de **Katherin Pérez Mendoza**, **Carlos Busón**, **Alexis Carabali Angola**, **Claudia Sonaglio** e **Carlos Zamberlan** partiu do pressuposto da potencialidade dos aspectos culturais, econômicos e ambientais na construção de itinerários culturais como pontos dinamizadores do desenvolvimento territorial. Os autores indicaram a possibilidade de impulsionar o desenvolvimento local preservando os aspectos culturais do território como valor agregado.

Por fim, agradecemos o interesse dos leitores em nosso periódico e nos artigos publicados. Esperamos continuar recebendo artigos instigantes que retratem a multiplicidade temática que envolve grandes campos do planejamento regional e urbano. Desse modo, desejamos que todos façam bom proveito da leitura dos textos apresentados neste número do periódico *Petróleo, Royalties e Região* e permanecemos aguardando a submissão de artigos para as próximas edições. Boa Leitura!

Valdir Júnio dos Santos

Editor *Petróleo, Royalties e Região*

Trajетória 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).

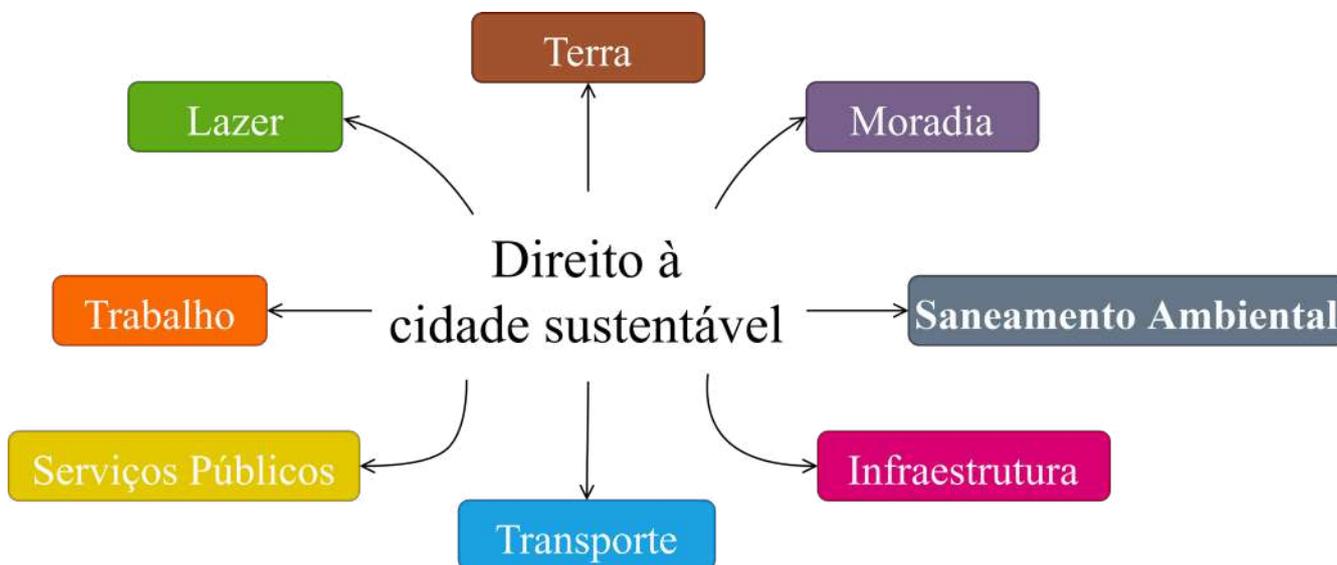
Além dessa hegemonia que minimizou o avanço da atuação da iniciativa privada no setor, o Estatuto da Cidade, instituído em 2001, colocou significativas mudanças para pensar a gestão urbana no Brasil e trouxe a questão do saneamento e da responsabilidade da melhoria do setor pela União em conjunto com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

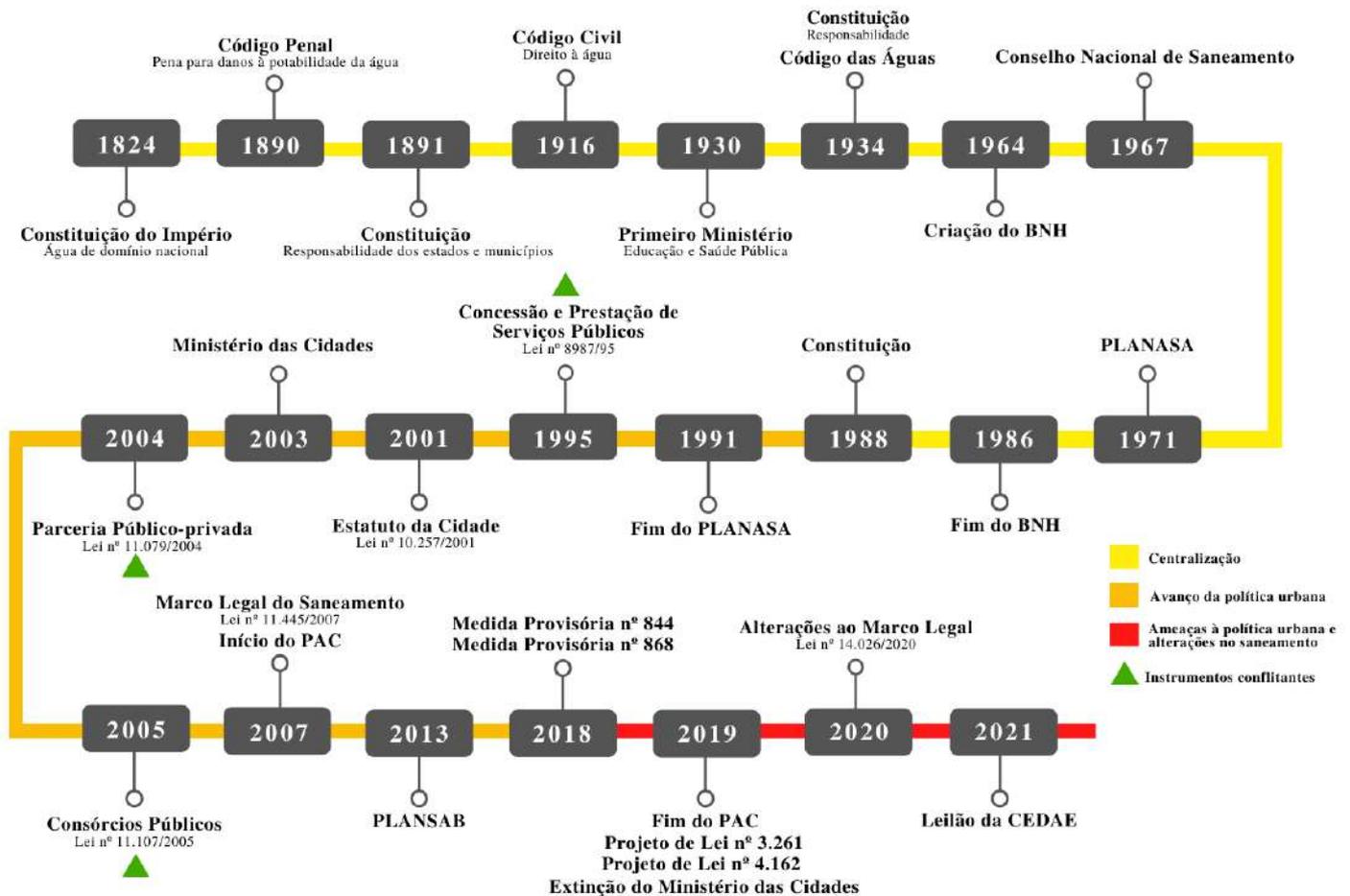
Recentemente, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, apesar de apresentar-se como solução para as dificuldades

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.; BAIÁ, 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

Saneamento Básico: direito de todos? Uma breve análise

Basic Sanitation: A Right of All Citizens? An Overview

Resumo: O estudo do saneamento básico no Brasil passa por uma compreensão sistemática de fatores sociais, econômicos e políticos, com a representação de toda a sociedade em um cenário histórico que se modifica a cada geração e a cada acontecimento. Este artigo tem por objetivo discutir, em um contexto social e político, as ações que envolvem a evolução dos serviços de saneamento no Brasil e no município de Campos dos Goytacazes (RJ). A metodologia do presente estudo abrange revisão de literatura e análise crítica dos aspectos apresentados. Da análise, foi possível perceber que existem diversos debates no sentido de ser um direito social, para todos e um serviço de saneamento básico voltado à mercadoria. Grande parte da população brasileira não tem acesso à água potável e à coleta de esgotos, e a lei é uma garantia para que esta questão seja solucionada, mas ainda estamos distantes de resolver esse grande problema.

Palavras-chave: saneamento básico; políticas de saneamento; direito social.

Abstract: Studying basic sanitation in Brazil goes through a systematic understanding of social, economic, and political factors, involving the whole of society in a historical scenario that changes with every generation and every event. This article discusses, in a social and political context, the actions regarding the evolution of sanitation services in Brazil and in the municipality of Campos dos Goytacazes, in Rio de Janeiro State. The methodology comprises a literature review and critical analysis of the aspects presented. From the analysis, it was observed that various debates exist in the sense of being a social right for all and a basic sanitation service aimed at the commodity. Much of the Brazilian population does not have access to drinking water and sewage collection, and the law guarantees that this issue will be solved, but we are still far from solving this major problem.

Keywords: basic sanitation; sanitation policies; social right.

André Luís Almeida Peixoto

Doutorando do Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes (UCAM – Campos dos Goytacazes), arquiteto e urbanista, professor do curso de Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo e de Pós-graduação em Arquitetura da Cidade: suas demandas e tecnologias, do campus Campos Centro, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFFluminense). Endereço eletrônico: alap.arq@gmail.com

Flávio Villela Ahmed

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), advogado e cientista social, presidente da Comissão Permanente de Direito Ambiental da OAB/RJ desde 2007. Professor pesquisador do Núcleo de Ambiente e Moradia (NUPEAMIA) do Observatório Bryant Garth da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Professor de Direito da Cidade no Programa de Pós-graduação (mestrado e doutorado) de Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes. Endereço eletrônico: ahmedadv@terra.com.br

Camila Mendonça Romero Sales

Doutora em Engenharia e Ciência dos Materiais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNF), engenheira de produção e licenciada em Matemática, professora e responsável pela coordenação de Planejamento Institucional do campus Campos Centro, Instituto Federal Fluminense (IFFluminense). Endereço eletrônico: camilaromerobr@gmail.com

Introdução

O acesso à água potável e ao saneamento básico é assegurado pelo direito à “dignidade da pessoa humana”, previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição da República, pelo direito à saúde, à alimentação e à moradia, garantidos no art. 6º da Constituição, e também pelo direito ao meio ambiente sustentável, assegurado no art. 225 (BRASIL, 1988; CARVALHO, 2016).

A Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece como essencial e como direito humano o acesso à água e ao saneamento quando declara – por meio da Resolução 64/292, em sua Assembleia Geral, realizada no dia 28 de julho de 2010 – ser “fundamental para o gozo pleno da vida e de todos os outros direitos humanos” (MILARÉ & MILARÉ, 2020).

No Brasil, a política pública de saneamento básico vem passando por ciclos, também marcada pelo marco legal e regulatório. Existe uma crise ambiental que preocupa toda a sociedade e, de forma simultânea, um crescimento populacional, mas os esforços nos âmbitos federal e estaduais ainda não atingiram seu máximo no sentido de garantir efetivamente o direito ao saneamento básico em todo o território brasileiro. É importante analisar as necessidades referentes a um saneamento adequado, pois pode se tornar fator limitante da vida humana, interferindo inclusive na saúde pública.

Um fornecimento inadequado ou a ausência dos serviços de saneamento básico pode ser responsável por diversas doenças que geralmente atingem a população desfavorecida economicamente, disparando, conseqüentemente, a desigualdade social, visto que o ambiente é considerado indispensável para que as pessoas possam usufruir dos seus direitos humanos fundamentais.

Segundo Milaré e Milaré (2020), “para grande parte da população brasileira, o saneamento básico é questão de dignidade humana e inclusão social, indo muito além de questões técnicas e legais”.

Os dados são alarmantes, quase 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água potável, e cerca de 100 milhões não têm serviço de coleta de esgotos no País. O Brasil ainda não trata metade dos esgotos que gera (TRATA BRASIL, 2021).

No estado do Rio de Janeiro, o município de Campos dos Goytacazes se destaca pela sua dimensão territorial e, em seus primórdios, por sua importância no cenário econômico nacional na agricultura e indústria sucroalcooleira, passando pela pecuária e, mais recentemente, pela exploração e produção de petróleo e gás natural. Estas duas últimas atividades têm propiciado o aumento significativo da

receita municipal por meio do recebimento de royalties excedentes e participações especiais. No entanto, ainda hoje, grande parte da população carece de serviços básicos de saneamento.

Nesse sentido, este trabalho tem o objetivo de fazer uma revisão de literatura sobre o histórico do saneamento básico e seu marco legal e promover um levantamento de dados, além de uma análise das atuais condições sanitárias do município de Campos dos Goytacazes.

A investigação apresentada levou em consideração o contexto do saneamento básico no País e em Campos dos Goytacazes, sob a ótica de um serviço de saneamento que enfrenta a desigualdade social como um fator de crise ambiental.

Revisão da Literatura

1.1 Histórico sobre saneamento

Aproximadamente em meados do século passado, eram noticiadas as deficiências quanto à quantidade e qualidade do abastecimento de água. Uma das melhores soluções encontradas foi a que já vinha sendo utilizada pelo Governo do estado de São Paulo, que, desde 1934, incentivava a construção de sistemas de água e de esgoto (TUROLLA, 2002).

Diversos municípios operavam de forma autônoma – alguns com resultados satisfatórios –, enquanto outros, em conjunto com os municípios vizinhos. O modelo mais bem-sucedido pode ser considerado como aquele em que os departamentos estaduais centralizavam desde o planejamento até a operação dos serviços. No entanto, alguns não tiveram a extensão da centralização da fase de operação, o que prejudicou o resultado encontrado (WHITAKER, 1991).

O início efetivo das mudanças ocorreu na década de 1960, em que o ritmo de urbanização da economia brasileira pressionava os sistemas de saneamento. A urbanização causava deterioração contínua nos índices de atendimento aos serviços de água e de esgoto. A Carta de Punta del Este, de 1961, foi um documento construído pelos países das Américas que define um nível de 70% de atendimento de suas populações urbanas com serviços de água e de esgoto e de 50% para as populações rurais (JULIANO, 1976).

No início da década de 1970, predominavam os serviços oferecidos pelos municípios; no entanto, em alguns, a responsabilidade pela operação dos serviços era estadual. O maior crescimento do acesso no abastecimento de

água por rede geral quanto à coleta de esgoto, ocorreu nesta década. A fim de expandir a cobertura dos serviços prestados, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) que tinha como objetivo atender 80% da população urbana com serviços de água e 50% com serviços de esgoto, estabelecendo um prazo máximo até 1980. Este plano incentivou municípios a concederem os serviços à companhia estadual possibilitando que o Banco Nacional da Habitação (BNH) concedesse acesso a empréstimos a esta companhia (TUROLLA, 2002).

Marcada por uma forte crise econômica, a década de 1980, afetou, de forma agressiva, a viabilidade econômico-financeira das companhias de saneamento básico. Passou-se a adotar o controle do reajuste de tarifas, o que levou a situações de receitas de serviços insuficientes para suprir os custos operacionais (MOTTA; MOREIRA, 2004).

No término de 1993, foi publicada a Análise de desempenho de água e esgoto do PLANASA, formalizada, em 1971, pelo BNH, sendo possível identificar que o plano conseguiu alcançar avanços importantes até 1986, quando, suas regras começaram a ser deixadas de lado, e o sistema de financiamento no qual lhe dava suporte, foi extinto.

A ausência de agências independentes para exercer a regulação das atividades de transportes e de saneamento básico foi um dos obstáculos à constituição de um ambiente capaz de estimular os investimentos privados e formar uma estrutura regulatória indutora da eficiência econômica (MOREIRA; GIAMBIAGI, 1999).

Durante a década de 1990, ocorreram divergências entre os índices brasileiros de acesso a abastecimento de água e coleta de esgoto por rede geral. Mesmo nos anos iniciais da década de 2000, não houve queda considerável na diferença entre os índices de acesso, que fossem semelhantes aos observados na década de 1990 (JÚNIOR; SAIANI, 2010).

A Lei Nacional de Saneamento Básico, Lei n.º 11445, foi promulgada em 2007, estabelecendo que os serviços públicos de saneamento básico fossem prestados com base em princípios fundamentais, priorizando a importância da universalização do acesso aos serviços (BRASIL, 2009).

Em 2015, a ONU reconheceu o acesso à água e ao saneamento básico como sendo um direito universal. Desde tal reconhecimento, os países membros trabalham para que toda a sua população tenha acesso a estes direitos até 2030 (ONU, 2015). Já em 2020, a Lei n.º 14.026/2020 atualiza o marco legal do saneamento básico e faz adaptações em diversas leis, principalmente no que compete à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (BRASIL, 2020).

1.2 Saneamento e saúde pública

Segundo Cavinatto (1992), desde a Antiguidade, o homem aprendeu intuitivamente que a água poluída por dejetos e resíduos podia transmitir doenças. Há exemplos de civilizações, como a grega e a romana, que desenvolveram técnicas avançadas para a época, de tratamento e distribuição da água.

Para a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2007), aproximadamente 234 mil pessoas morriam por ano em todo o Brasil devido à exposição a fatores de riscos ambientais, tais como poluição do ar, uso de água não tratada e inexistência de infraestrutura urbana. Sabe-se que cerca de 20% de todas as mortes poderiam ter sido evitadas caso existissem políticas públicas eficientes. A OMS levou em consideração as reais condições dos brasileiros no seu dia a dia; a falta de água tratada e de esgotamento sanitário foi responsável por 15 mil mortes de brasileiros por ano.

Nas periferias do Brasil, a ausência de saneamento básico tem causado problemas sérios para a saúde da população, sendo este um serviço essencial e que todos deveriam ter acesso de modo universal e efetivo, destacando o direito de todos ao uso da água e do esgoto sanitário. Entretanto, a realidade ainda é distante desse ideal. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2019) estima que existam, no mundo, aproximadamente, 844 milhões de pessoas que não possuem acesso à água potável. Devido à ausência dos serviços de saneamento básico, as pessoas ficam sujeitas a diversos tipos de doenças, como dengue, diarreias, cólera, hepatite A, febre amarela, esquistossomose, leptospirose, entre outras (COSTA *et al.*, 2010).

Existe um debate sobre saneamento como mercadoria, utilizando valor de uso e valor de troca, sendo a água um meio de produção e elemento enriquecedor no desenvolvimento das forças produtivas. Sendo assim, a água, ou os serviços públicos de abastecimento de água, acaba não sendo considerada um bem livre, e sim um bem econômico, podendo ser privatizado e assim regulado pelo mercado.

Levando em consideração a verticalização do setor de saneamento básico, é inevitável que exista concorrência. Uma desverticalização acaba sendo não recomendada devido à estrutura do setor, sendo que alguns casos pontuais ocorrem, geralmente, por meio de contratos pequenos e apenas para a produção e o tratamento de água na modalidade de construção, operação e transferência de um parceiro para o titular do monopólio (MADEIRA, 2010).

A concessão privada dos serviços de saneamento é dotada de uma completa autonomia jurídica, administrativa e financeira; no entanto, não apresenta representatividade no

Brasil, podendo ser devido ao significativo investimento em capital de retorno a longo prazo (REZENDE; HELLER, 2012).

1.3 Saneamento básico no Brasil

Os avanços nos serviços de saneamento básico oferecidos iniciaram-se com a chegada da família Real em 1808, quando foram criadas leis com o objetivo de fiscalizar os portos, dificultando a entrada de navios com pessoas que estivessem doentes. O Brasil foi um dos pioneiros na implantação de redes de coleta para escoamento da água da chuva. No entanto, o sistema foi instalado apenas na cidade do Rio de Janeiro, atendendo assim unicamente à área da cidade onde se instalava a aristocracia. O primeiro aqueduto construído no Brasil foram os famosos Arcos da Lapa, em 1723 (CAVINATTO, 1992).

Ainda segundo o autor, como era de costume dos europeus, até mesmo as casas sofisticadas não tinham sanitários. Desta forma, os escravos eram obrigados a levarem potes para descartes dos dejetos nos rios. As condições de saúde apresentadas pelos centros urbanos eram alarmantes. Contudo, após o fim da escravatura, esforços foram tomados para que novas soluções de saneamento básico fossem encontradas.

Uma infraestrutura sanitária exerce influência direta na realidade da saúde pública e nas condições de vida das populações, principalmente quando se trata de países em fase de desenvolvimento, em que doenças infecciosas representam índices preocupantes de mortalidade evidenciando, assim, a vulnerabilidade dos sistemas de saneamento (DANIEL *et al.*, 2001).

Os serviços de saneamento são garantidos, no Brasil, pela Lei n.º 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais, disponibilizando serviços como o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem urbana e a manobra de resíduos sólidos como essencial para a saúde populacional. No artigo 49 da lei citada, ficam especificados os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, como a obrigatoriedade da aplicação dos recursos financeiros, administrados pelo poder público, a fim de fomentar o desenvolvimento científico, a utilização de tecnologias adequadas e a expansão dos conhecimentos obtidos que sejam importantes para o saneamento básico (BRASIL, 2006).

Mesmo com o amparo legal e sua importância para a saúde e para o meio ambiente, no que se refere a saneamento básico, o Brasil está distante do ideal, existindo um déficit de acesso domiciliar aos serviços de saneamento no País. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), apenas 55% dos municípios possuem coleta de esgoto sanitário, e 28% contam com sistema de tratamento de esgoto (DANTAS *et al.*, 2012).

Os serviços de saneamento básico são fundamentais para toda a população. No Brasil, cada R\$ 1,00 de investimento em saneamento básico equivale a uma economia de R\$ 4,00 na área da saúde, representando medidas de prevenção (CNBB, 2015).

As principais fontes de recursos para o setor de saneamento básico no Brasil podem ser divididas em tipos no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) (BRASIL, 2019).

1.4 Marco legal do saneamento básico

A Constituição Federal de 1988 (CF) faz menção à expressão “saneamento básico” em seus artigos 21, 23 e 200, e seu significado foi estabelecido com a promulgação da Lei n.º 11.445/2007, conhecida como a “Lei do Saneamento Básico”, encerrando uma discussão sob a perspectiva jurídica, sobre a definição do que é o saneamento básico (FREIRE, 2020).

Para Freire (2020), o saneamento básico conta com quatro atividades consideradas serviços públicos, definidas no art. 3º I da Lei n.º 11.445/2007, sendo: (a) abastecimento de água potável; (b) esgotamento sanitário; (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Esses serviços foram regulados pelo Decreto 7.217/2010. A recente Lei n.º 14.026/2020 atualiza o marco legal do saneamento básico, e altera diversas leis, com destaque para atribuição à ANA competências para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, vedação da prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal e aprimoramento das condições estruturais do saneamento básico no País (BRASIL, 2020).

A relação regulatória entre a ANA e o setor de saneamento atingirá um novo patamar, já que a ANA passará a editar normas de referência. Estas regras de caráter geral deverão ser levadas em consideração pelas agências reguladoras de saneamento infranacionais (municipais, intermunicipais, distritais e estaduais) em sua atuação regulatória (BRASIL, 2020).

Outra mudança trazida pelo novo marco do saneamento é que a ANA passará a emitir normas de referência relacionadas ao manejo de resíduos sólidos e à drenagem de águas pluviais em cidades. As duas atividades integram o saneamento básico, assim como o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgotos, pois a água é uma só (ANTUNES; D’OLIVEIRA, 2020).

Assim como já faz no setor de recursos hídricos, a ANA ficará responsável por promover cursos e seminários voltados à capacitação dos atores envolvidos na regulação do setor de saneamento nas esferas municipal, intermunicipal, distrital e estadual. Além disso, quando solicitada, a ANA terá a atribuição de realizar a medição e arbitragem de conflitos

entre o poder concedente, o prestador de serviços de saneamento e a agência que regula tais serviços prestados (BRASIL, 2020).

A Lei n.º 14.026/2020 traz novos desafios para o setor com objetivo de acelerar a expansão dos serviços de água e esgotos pelo País, trazendo segurança jurídica para atrair investimentos privados, além de ditar regras para que os convênios sejam celebrados com transparência, prazos e metas (TEMÓTEO; ANDRETTA, 2020).

O que se pretende? Qual a perspectiva de futuro? Padronização de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico; regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico; sistematização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário; definição de metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico; regulamento para a contabilidade regulatória; redução progressiva e controle da perda de água; e metodização de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados (BRASIL, 2020).

O novo marco legal trata ainda do reuso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública; dos parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico; de normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes; do sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico; do conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico; e da governança das entidades reguladoras (BRASIL, 2020).

Desde a sua proposta, a lei já dividia opiniões, o que perpetuou após a sua promulgação. Apesar de não obrigar a privatização, abre a possibilidade e estímulo para gerar novos recursos para que toda a população tenha acesso a água e esgoto tratado, advindos de investimentos privados, melhorando a qualidade dos serviços e de vida, além de estimular a economia. Outra corrente defende que “a privatização deve encarecer a conta de água, e que regiões periféricas não serão atendidas, porque dariam pouco ou nenhum lucro às empresas do setor” (TEMÓTEO; ANDRETTA, 2020).

Nas palavras de Sousa (2020), quando o Governo Federal deixa claro que o socorro financeiro a um estado/município endividado depende da adesão à privatização do saneamento no seu território, ele não impõe uma obrigação ao ente no sentido estrito do termo, mas cria um forte constrangimento para tanto. Afinal, se não houver acordo, a dívida continua e

o ente federado terá de arcar com os custos dessa decisão, como deixar de pagar os servidores e paralisar os serviços públicos, penalizando ainda mais a população.

O novo marco legal coloca para 2033 – com uma possibilidade de extensão máxima do prazo para 1º de janeiro de 2040 – o cumprimento das seguintes metas: que 99% de toda população brasileira tenham acesso à água tratada; e que 90% tenham coleta e tratamento dos esgotos (ANTUNES; D’OLIVEIRA, 2020).

Para Antunes e D’Oliveira (2020), será difícil o cumprimento de tais metas até 2033, devido à “o vulto dos investimentos, o tempo e o ambiente político necessários para tanto”.

A lei é uma garantia para que esta questão seja solucionada, no entanto, sem interesse dos governos e efetivas políticas públicas, estaremos distantes de resolver o problema do saneamento básico no Brasil. Para Sousa (2020), o acesso ao saneamento não é percebido como direito humano, apesar de seu reconhecimento pela Organização das Nações Unidas, desde 2010. Percebe-se desinteresse público, visto que a gestão pública deveria se aprimorar com coordenação federativa, planejamento e transferência regular de recursos vinculados para o setor.

1.5 Saneamento básico no município de Campos dos Goytacazes

O município de Campos dos Goytacazes está localizado na Região Norte Fluminense, no sudeste do País. Segundo dados do último censo realizado em 2010, sua área é de 4032,44 km², e a densidade populacional é de 125,87 hab/km², sendo 90,29% localizada em área urbana e 9,71%, em área rural, com um total de 175.622 moradias (IBGE, 2010).

No início do século XX, o município via sua expansão econômica devido à produção de açúcar nas usinas e nos engenhos. Era considerado um importante centro econômico do País, contrastando com as condições precárias de saneamento em que se encontrava sua população. A cidade carecia de cuidados básicos de saúde e infraestrutura urbana, fato que se agravou com a enchente do rio Paraíba do Sul, em 1906, que destruiu diversas construções, e com as epidemias decorrentes desse acontecimento.

Foi a partir desse cenário que, por meio de um discurso “modernista” e “higienista”, políticos, membros da sociedade civil e imprensa local deram início ao plano “cidade saneada”, que contou com o projeto de saneamento, para a cidade, do engenheiro sanitário Saturnino de Brito, além do alargamento de algumas ruas principais, da construção da praça central e do canal Campos-Macaé (FARIA, 2012; TEIXEIRA; TORRES, 2019).

Estudos realizados pelo Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (PLANO,

2013) apontam que, até a década de 1990, o abastecimento de água tratada e de esgoto sanitário era muito precário, “a água não era de boa qualidade e 100% do esgoto coletado era lançado nos rios, canais e lagoas, gerando grande impacto ambiental”.

A partir de 1997, o abastecimento de água e coleta de esgoto na área urbana do município passou a ser de responsabilidade da empresa privada Águas do Paraíba S.A. através de Contrato de Concessão, que teve seu início em 16/09/1999 com vencimento previsto para 30/09/2038. O abastecimento de água nas áreas fora do perímetro urbano é realizado pelo município, seja através de poços ou fontes drenadas. A regulação, o controle e a fiscalização cabem à Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA), conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) (PAINEL SANEAMENTO BRASIL, 2019).

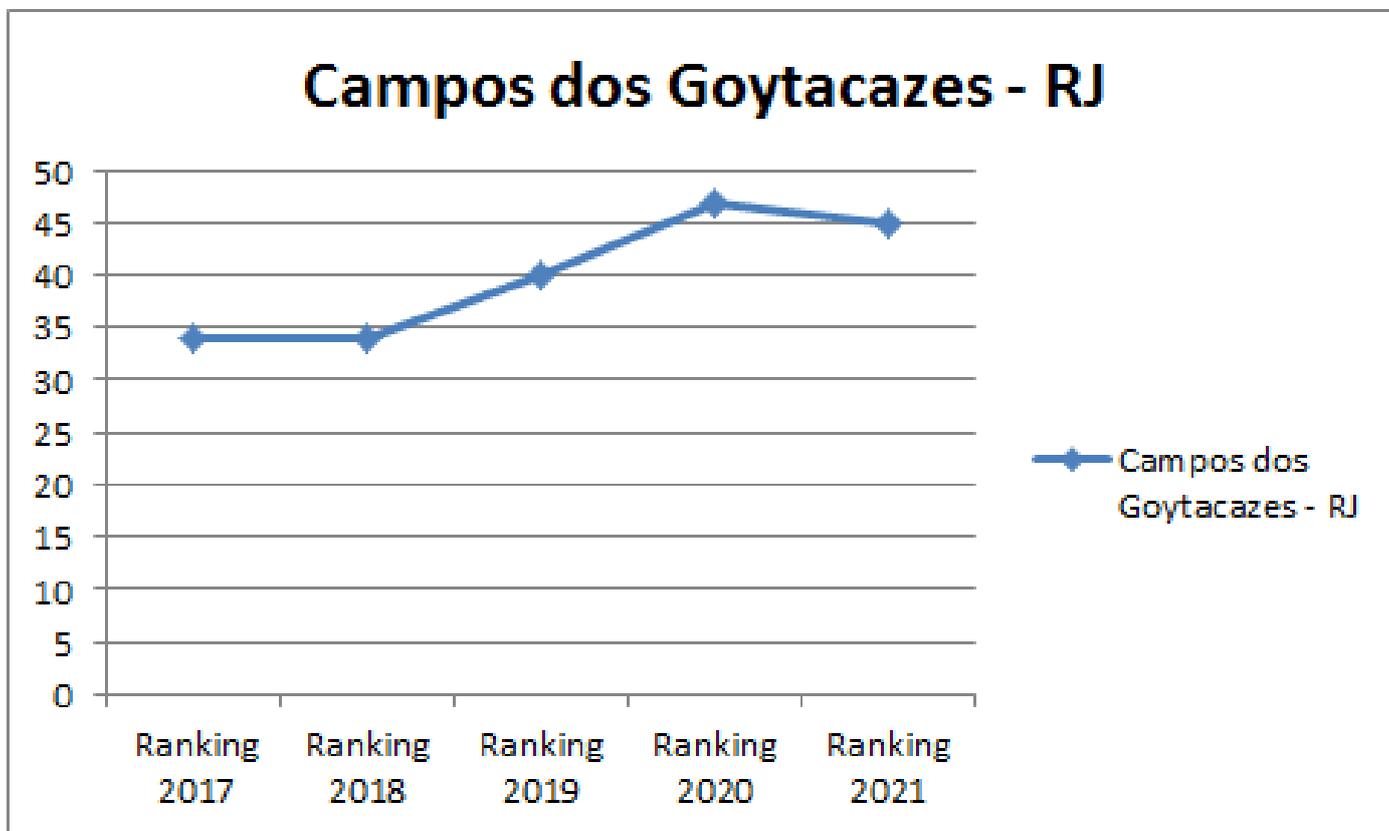
A principal fonte de abastecimento de água do município é o rio Paraíba do Sul, que também abastece praticamente todo o estado do Rio de Janeiro, conforme o Plano Regional de Saneamento com base municipalizada nas modalidades água, esgoto e drenagem. O rio Paraíba do Sul é considerado

a principal fonte de abastecimento de água no Estado do Rio de Janeiro, o rio se estende por grande parte do território, são aproximadamente doze milhões de pessoas abastecidas pelo Rio Paraíba do Sul, incluindo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PLANO, 2013).

Conforme dados obtidos do SNIS, tendo como referência 2019, o município possui uma parcela da população de 5% sem acesso à água, o que corresponde a 25.179 pessoas, e 16,9% sem coleta de esgoto, equivalente a 85.921 pessoas. Possui um consumo de água de 19.178,29 m³ e 12.745,00 m³ de esgoto tratado, resultando num índice de 66,5% de esgoto tratado referido à água consumida. A quantidade de esgoto não tratado é de 6.433,29 m³ (PAINEL SANEAMENTO BRASIL, 2019).

Em parceria com a GO Associados, o Instituto Trata Brasil realiza, desde 2009, um Ranking do Saneamento em se tratando dos indicadores de água e esgoto nas 100 maiores cidades do País em termos de população, segundo o IBGE. Destaca-se que, para 2021, foram utilizados os dados do ano- base 2019 do SNIS (TRATA BRASIL, 2021). O Gráfico 1 aponta que o município de Campos dos Goytacazes vem melhorando a sua posição no ranking em

Gráfico 1: Ranking do Saneamento do município de Campos dos Goytacazes (RJ).



Fonte: Adaptado pelo autor com base nos dados do Instituto Trata Brasil.

se tratando dos indicadores de água e esgoto em relação às demais cidades estudadas nos últimos cinco anos. Mesmo estando numa posição mediana no ranking, o município tem muito a melhorar, conforme os dados apresentados nos resultados.

Resultados

De acordo com o Painel Saneamento Brasil (2019), com base nos dados do departamento de informática do Sistema Único de Saúde do Brasil - (DATASUS), o município de Campos dos Goytacazes teve, em 2019, um total de 136 internações por doenças de veiculação hídrica, o que corresponde a uma incidência de 2,68 internações por 10 mil habitantes, por doenças de veiculação hídrica, e uma despesa de R\$ 62.304,34 com essas internações.

Em se tratando de renda, é possível observar que as pessoas que possuem saneamento em casa recebem, em média, R\$ 7.222,16 /mês, enquanto os que não possuem, recebem cerca de R\$ 1.906,70 /mês. O aluguel médio das moradias com saneamento é de R\$ 1.054,89 / mês, enquanto o das moradias que não o possuem é de R\$ 252,81 (IBGE, 2019).

Na educação, a escolaridade das pessoas que têm saneamento em casa é de 11,04 anos de educação formal em detrimento de 6,79 das pessoas sem esse saneamento. O atraso escolar dos jovens com saneamento na moradia é de 1,46 anos na educação contra 2,06 anos dos jovens que não o possuem. E por fim, a nota média no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) dos estudantes que possuem banheiro em casa foi de 538,51 pontos e dos que não possuem, 506,38 pontos (INEP, 2019).

Diante dos dados apresentados, percebe-se o quão

importante é o saneamento básico para a população, em se tratando de saúde, educação e renda, reforçando que sua falta impacta diretamente a população mais carente, para quem justamente os serviços públicos estão mais ausentes.

Conclusões

Este artigo buscou trazer uma investigação sobre o cenário histórico e atual dos serviços de saneamento básico e análises sobre a crise ambiental, a injustiça ambiental e os impactos causados pela ausência do saneamento para um percentual significativo da população. Em meio às análises, é possível identificar que as populações mais afetadas são aquelas de menor renda, por condições de moradia ou mesmo por descaso do poder público. Aliado a isso, os dados demonstram que, devido às más condições desses serviços, as pessoas adoecem, o que impacta diretamente a saúde pública.

Tendo em vista os aspectos observados, percebemos que o direito ao saneamento básico, apesar de estar garantido por lei desde a Constituição Federal de 1988, ainda está longe de ser concretizado. Seus impactos negativos refletem diretamente na renda, na educação e na saúde da população menos assistida e, conseqüentemente, na mais carente.

Dessa maneira, com o novo marco legal, esperamos que as autoridades competentes cumpram com os prazos legais, para que a universalização dos serviços de saneamento, tão aguardada por grande parte da população brasileira, se concretize, e garanta suas necessidades mais básicas.

Referências

- ANTUNES, Paulo de Bessa; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Breves considerações sobre o novo marco regulatório do saneamento básico – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. São Paulo: GEN Jurídico, 2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/07/23/marco-regulatorio-saneamento-basico/>>. Acesso em: 19 de maio de 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>. Acesso em: 19 de maio de 2021.
- BRASIL. Manual de saneamento. 3 ed. rev. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2006.
- BRASIL. Ministério das Cidades; Berenice de Souza Cordeiro (Coord.). Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico, 2009.
- CARVALHO, Sonia Aparecida de. O Saneamento Básico como um Direito Humano, Fundamental e Mínimo Vital. 2016. Disponível em: <<https://emporioidireito.com.br/leitura/o-saneamento-basico-como-um-direito-humano-fundamental-e-minimo-vital>>. Acesso em: 03 de junho de 2021.
- CAVINATTO, V. M. Saneamento básico: fonte de saúde e bem-estar. São Paulo: Ed. Moderna, 1992.
- CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Casa Comum, nossa responsabilidade. Texto Base. Editora CNBB, 2015.
- COSTA, A.M.; PONTES, C.A.A.; GONÇALVES, F.R.; LUCENA, R.C.B.; CASTRO, C.C.L.; GALINDO, E.F.; MANSUR, M.C. Impactos na saúde e no Sistema Único de Saúde decorrentes de agravos relacionados a um saneamento ambiental inadequado. In: Fundação Nacional de Saúde. Primeiro caderno de pesquisa em engenharia de saúde pública. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, p. 7-27. 2010.
- DANIEL, L.A.; BRANDÃO, C.S.S.; GUIMARÃES, J.R.; LIBÂNIO, M.; DE LUCA, S. Processos de desinfecção e desinfetantes alternativos na produção de água potável, 2001. Rio de Janeiro: RiMa, ABES.
- DANTAS, Felipe von Atzingen et al. Uma análise da situação do saneamento no Brasil. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/facefpesquisa/article/viewFile/549/513>>. Acesso em: 20 maio 2021.
- FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. As reformas urbanas de Campos e suas contradições. O plano de 1944: uma nova ordem social e urbana. Universidade do Norte Fluminense / Centro de Ciência do Homem/ Lab. de Estudos do Espaço Antrópico, 2012. Disponível em: <http://www.uenf.br/Uenf/Downloads/FAVELA_BAIRRO_4202_1177359458.pdf>. Acesso em: 01 de junho de 2021.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 9. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico-conceito-juridico-e-servicos-publicos>>. Acesso em: 24 de maio de 2021.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. CENSO, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 20 de maio de 2021.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. CIDADES, 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. ENEM, 2019 <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enem>>. Acesso em: 22 de maio de 2021.
- Instituto Trata Brasil. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/novo-ranking-do-saneamento-2021>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.
- JULIANO, N. M. A. Formas de Remuneração de Serviços de Água e Esgotos. São Paulo: edição da autora, 1976.
- JÚNIOR, Rudinei Toneto; SAIANI, Carlos César Santejo. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 1 (38), 2010.
- MADEIRA, R. F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para universalização do acesso. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 33, p. 123-154, jun. 2010.
- MILARÉ, Édis; MILARÉ, Lucas Tamer. O Marco Regulatório do Saneamento Ambiental. 2020. ISSN 1983-392X. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/334063/o-marco-regulatorio-do-saneamento-ambiental?_gl=1*1p74dr9*_ga*ejQzdmItNEhmWGhVYkp2cTgtN2hXNndaUm5UTGZkdXB3WGRJRUVxVlJjWkNwZ0huZXEWMEgZ2Z2Nm5YtG9aOQ..> Acesso em: 28 de maio de 2021.
- MOREIRA, Maurício Mesquita; GIAMBIAGI, Fábio. A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 1ª edição, 1999. 488p.
- MOTTA, R. S.; MOREIRA, A. R. B. Eficiência e regulação no setor de saneamento no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, Texto para Discussão, 2004.
- OMS (Organização Mundial de Saúde). Classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde. 10. rev. São Paulo: USP/OPAS, 1997.
- PAINEL SANEAMENTO BRASIL, 2019. Disponível em: <<https://www.painelsaneamento.org.br/localidade/index?id=330100>> Acesso em: 22 de maio de 2021.
- PLANO REGIONAL DE SANEAMENTO COM BASE MUNICIPALIZADA NAS MODALIDADES ÁGUA, ESGOTO E DRENAGEM URBANA. Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana. Campos dos Goytacazes, 2013. Disponível em: <<https://www.ceivap.org.br/saneamento/campos/Proposicoes-l.pdf>>. Acesso em: 03 de junho de 2021.
- RANKING DO SANEAMENTO 2021. Trata Brasil, 2021. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/novo-ranking-do-saneamento-2021>>.

Acesso em: 20 de maio de 2021.

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

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. O que esperar do novo marco do saneamento? Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 36, n. 12. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00224020>>. ISSN 1678-4464. Acesso em: 19 de maio de 2021.

TEIXEIRA, Simonne; TORRES, Wagner Nóbrega (Org.). MEMÓRIA DO ENCONTRO DE ESTUDOS DO PATRIMÔNIO CULTURAL: Desafios da Preservação do Patrimônio Cultural em Campos dos Goytacazes. 1a edição, Campos dos Goytacazes, UENF/EDUENF, 2019. Disponível em: <<http://www.ppgdap.uff.br/wp-content/uploads/2019/12/Memorias-EEPC2019.pdf>>. Acesso em: 01 de junho de 2021.

TEMÓTEO, Antonio; ANDRETTA, Filipe. O que muda com a lei do saneamento? Água e esgoto podem ficar mais caros? UOL, Brasília e São Paulo, 24/06/2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/06/24/marco-saneamento-basico-preco-agua-esgoto.htm>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

TUROLLA, Frederico A. Avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília: IPEA, Texto para discussão, 2002.

UNESCO. The Race Question. 1950. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001282/128291eo.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

WHITAKER, Plínio P. Abastecimento de Água Potável às Cidades: Problemas que se apresentam nesse campo em nosso País. (Fac-símile) In: Revista Engenharia. São Paulo: Editora Pini, 1991.

O novo marco regulatório do saneamento básico: análise das principais mudanças – Lei n.º 14.026

The new regulatory framework for basic sanitation: analysis of the main changes - Law 14.026

Resumo: A Constituição (BRASIL, 2002) e a Lei n.º 11.445 (BRASIL, 2007) estabelecem as diretrizes nacionais para o saneamento, mas os indicadores comprovam que o Brasil ainda tem grande deficiência no que se refere à saúde pública adequada. A carência de abastecimento de água, de tratamento e coleta de esgoto, deixa o Brasil em atraso no índice de desenvolvimento humano devido aos baixos investimentos. A prestação desses serviços é realizada no Brasil, em sua maioria, pela gestão pública e ainda traz muitas incertezas regulatórias. Diante desse cenário, o objetivo deste estudo foi analisar as principais mudanças ocorridas com a aprovação da Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, do Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico. As informações foram obtidas por meio de análise documental e entrevistas realizadas por webconferência, com representantes da Agência Nacional de Águas e empresas privadas do setor. Entende-se que as principais mudanças refletem no órgão regulatório tendo maior poder de arbitragem, novas metas de universalização e a vedação à assinatura de novos Contratos de Programa de serviços de saneamento. Neste estudo, pôde-se perceber que o novo marco poderá trazer uma maior eficiência e investimentos, com o objetivo de se atingir a universalização dos serviços de saneamento básico.

Palavras-chave: saneamento básico; investimentos; déficit.

Abstract: The Constitution (BRASIL, 2002) and the Law 11.445/2007 (BRASIL, 2007) establish the national guidelines for sanitation, but indicators show that Brazil still has a great deficiency when it comes to adequate public health. The lack of water supply, treatment, and sewage collection places Brazil behind in the human development index with low investments, mainly from public management and regulatory uncertainties. In view of this, this study analyzes the main changes occurred with the approval of Law 14.026, of July 15, 2020, of the New Regulatory Framework for Basic Sanitation. The information was collected by means of documentary analysis and interviews conducted by web conference, with representatives of the National Water Agency and private companies in the sector. The major changes involve the regulatory agency being given greater powers of arbitration, new universalization goals, and prohibition on the signing of new program contracts for sanitation services. In this study, it can be noticed that the new framework will address greater efficiency and investments aiming to achieve the full provision of basic sanitation services.

Keywords: basic sanitation; investments; deficit.

Rodrigo Anido Lira

Doutor em Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. Professor e pesquisador do programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes.

Lucília Rodrigues Pereira Soares

Administradora de empresas, especialista em finanças corporativas e gestão em controladoria.

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (Universidade Candido Mendes – Campos). E-mail: luciliarpsoares@yahoo.com

Introdução

A Lei Federal n.º 11.445 (BRASIL, 2007) estabelece que o saneamento básico é composto pelos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. Os serviços deverão ser realizados de forma adequada à saúde pública sem impacto aos recursos naturais e protegendo o meio ambiente.

Os serviços de saneamento básico são caracterizados como serviços essenciais para a dignidade humana, pois possuem grande impacto social, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população. A prestação desses serviços pode vir a ser realizada pelo poder público, por parcerias público-privadas, ou apenas pelo setor privado nas chamadas concessões, neste caso, definidas e estabelecidas regras de financiamentos, controle e regulamentação da prestação dos serviços. No Brasil, em sua maioria, estes serviços são geridos pela máquina pública (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

Historicamente, o Brasil deixou de aplicar investimentos em relação à coleta e ao tratamento de esgoto, num contexto em que os indicadores sinalizam que as faltas de políticas públicas em melhorias em saneamento básico aumentaram o déficit deste setor (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

Assim, o presente artigo teve por finalidade analisar as mudanças, os objetivos e avanços do Novo Marco do Saneamento Básico, avaliando seus impactos por meio da nova Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, que envolve a participação de empresas públicas e privadas, ao destacar as novas diretrizes de referência para as agências reguladoras e prestadoras de serviços e os novos modelos de contratos de prestação de serviços em saneamento básico.

O saneamento básico no Brasil

O marco regulatório do saneamento básico (Lei n.º 14.026) (BRASIL, 2020) traz em discussão o grande atraso do Brasil em relação aos demais países desenvolvidos, principalmente no que se refere aos investimentos aplicados em infraestrutura. O saneamento básico faz parte da vida social, sendo um direito do cidadão ligado diretamente à sobrevivência humana, conforme reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Independentemente de política, do tipo de prestação de serviços, se são prestados por empresas públicas ou privadas é importante salientar que as pessoas necessitam receber em suas moradias água de qualidade e esgoto tratado, conforme previsto em lei (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

Atualmente no Brasil, o saneamento básico é conduzido pelos municípios responsáveis pela prestação de serviços, que podem ser públicos ou privados, em regime de concessão. Os

governos municipal, estadual e federal são os responsáveis por criar ações com o objetivo de melhorar a qualidade de vida e da saúde da população, pois o saneamento básico atua preventivamente no combate a doenças, reduzindo custos com saúde, além de impactos ambientais (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

As políticas públicas e as empresas estatais foram predominantemente as principais responsáveis pelos serviços de saneamento básico. Alguns entraves para a inovação do setor podem ter sido explicados por essa predominância. Isso pode ser verificado quando se compara o projeto de lei enviado após o fim do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) com o que realmente foi aprovado na Lei de Saneamento de 2007 (SOUSA; COSTA, 2016).

Costa (1994) explica que a expansão da industrialização iniciada na década de 1950 foi um dos fatores que desencadeou uma maior urbanização das cidades brasileiras, gerando um aumento demográfico. Dessa forma, os investimentos em infraestrutura não acompanharam essa expansão gerando um déficit em relação ao abastecimento de água para os municípios brasileiros.

A prestação dos serviços de saneamento no Brasil é, em sua maioria, gerida pelo estado, que não possui técnica nem recursos financeiros para atuar com serviços de qualidade tanto no abastecimento de água quanto no tratamento de esgoto. Para Sousa e Costa (2016, p. 623),

[...] os serviços sob a gestão dos estados abastecem com água 37% da população, embora 54% dela estivessem sob a hegemonia municipal. Além deles, mais 17 órgãos federais se encarregaram da operação e gestão de sistemas de água e esgoto em diversos municípios brasileiros que, diante da incapacidade financeira e técnica, não lograram gerir ou manter a prestação de serviços para a população.

Os programas “Saneamento para Todos” e “Serviços Urbanos de Água e Esgoto” possuem o objetivo de ampliar e melhorar o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgoto nos municípios. O acesso ao saneamento está ligado à renda da população e pode-se perceber, nas grandes aglomerações urbanas, a dificuldade de se ter tal serviço. Existe um grande desequilíbrio entre a população que já possui o abastecimento de água e as que ainda não possuem coleta de esgoto e isso ocorre principalmente nas periferias dos municípios. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), pode-se considerar que ainda existe disparidade de serviços de saneamento básico para as pessoas de referência preta ou parda (TAVARES *et al.*, 2019).

O correto tratamento da água permite a melhoria na qualidade de vida, evitando doenças, assim como o novo coronavírus

(Covid-19). Saneamento, água potável e higiene inadequados são fatores de risco principalmente em pessoas de baixa renda, pois, a falta de saneamento aumenta o nível de contaminação por patógenos (PRÜSS-USTÜN *et al.*, 2014). Mais de 2,5 milhões de pessoas no mundo não têm acesso ao correto tratamento de água, de acordo com o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas (UNICEF) (UNI, 2013).

O gerenciamento ineficiente dos sistemas de saneamento no Brasil tem se tornado um sério problema, pois o país possui um alto percentual de perda de água tanto no tratamento, quanto na distribuição e cujos valores são repassados à população por tarifas cobradas. Estudos apresentam demanda de água maior que o abastecimento sustentável e isso poderá agravar ainda mais o problema existente (MORAIS; ALMEIDA, 2006).

Em termos históricos, antes do novo marco do saneamento, podem ser citadas algumas ações, como a aprovação ao período generalista, em que a gestão foi realizada pelos municípios antes dos anos 1970 e a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) que tinha como objetivo atender às metas de universalização do saneamento, mas não obteve grande sucesso.

Em 2007, foi editada a Lei n.º 11.445 denominada Política Nacional de Saneamento Básico com o objetivo de unificar e integrar as ações de saneamento no país, como o tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos e águas pluviais dando aos municípios a autonomia para gerir o setor de saneamento básico trazendo uma pequena evolução para o setor (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

Os investimentos com recursos públicos não foram eficazes para o saneamento e o Brasil não conseguiu reduzir o déficit existente, sendo necessário, para a redução, o aumento destes investimentos e uma melhor qualificação dos serviços prestados (BORJA, 2014).

Sendo assim, a política de saneamento no Brasil ainda possui uma forte ligação com as ideias político-ideológicas vinculadas ao poder e relacionamentos sociais capitalistas. A universalização do saneamento básico requer um esforço político da sociedade como um todo, devido às fragilidades estatais e a influência da corrupção.

O Brasil possui quase 35 milhões da população sem água tratada e mais de 100 milhões sem coleta e tratamento de esgoto (BRASIL, 2019). De acordo com dados do Instituto Trata Brasil e Go Associados (2020), o Brasil possui atualmente 83,62% dos brasileiros com abastecimento de água; uma em cada sete residências brasileiras não possuem acesso à água.

Metodologia

A metodologia aplicada na elaboração do presente estudo buscou fornecer instrumentos necessários para uma pesquisa qualitativa, sendo realizada por análise documental e pesquisa bibliográfica.

Foram consultadas literaturas relativas ao assunto, artigos publicados na internet e dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS) possibilitando que este trabalho fosse fundamentado.

A análise documental é o conjunto de dados com fontes primárias coletados por um pesquisador com o intuito de permitir uma visão da realidade estudada de forma condensada e objetiva (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Nas pesquisas bibliográficas são coletadas informações secundárias como em jornais, revistas, livros, artigos científicos entre outros meios. O objetivo é fazer com que o pesquisador entre em contato com todo o material pesquisado e informe sobre o assunto de forma mais atual, com um novo viés (LAKATOS; MARCONI, 2003).

A coleta e análise de dados iniciou com a transcrição das entrevistas gravadas, por meio de webconferência, com representantes da Agência Nacional de Águas (ANA) e de empresas privadas do setor de saneamento básico, com posterior exploração do conteúdo das falas, utilizando-se o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC).

O DSC refere-se a uma técnica na qual são obtidas informações, por meio de fontes como entrevistas, depoimentos, artigos de jornal, apresentações, transcrevendo e unindo as falas em um único grupo, representado neste artigo, por cada entrevistado (LEFÈVRE; LEFÈVRE, 2005).

Na webconferência foi possível identificar ideias centrais, experiências que foram selecionadas com trechos principais, elaborando o conteúdo das informações.

Pela análise de conteúdo foi possível analisar e transcrever informações importantes para o atual estudo. A análise de conteúdo é entendida como um conjunto de técnicas de comunicação com o objetivo de transcrever o conteúdo das mensagens por meio de sistematização de dados, com indicadores que permitem uma análise de variáveis de determinado assunto, sendo o conteúdo verbal ou não verbal (SOUSA; SANTOS, 2020).

O problema de pesquisa surgiu a partir do questionamento de quais foram as principais mudanças ocorridas a partir da aprovação da Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, do Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico.

Resultados e discussões

Neste estudo foi possível identificar que as mudanças ocorridas com a aprovação da Lei n.º 14.026 (BRASIL, 2020) reduz a fragilidade regulatória, trazendo novos desafios e boas perspectivas de investimentos para a questão do saneamento básico brasileiro, iniciada na Política Nacional de Saneamento Básico, na Lei n.º 11.445 (BRASIL, 2007).

A Lei n.º 14.026 (BRASIL, 2020) criou o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB70), colegiado que, sob a presidência do Ministério do Desenvolvimento Regional, terá a finalidade de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de coordenar a alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico. Isso trará maior eficiência e controle para o segmento de saneamento.

Apesar de denominada como nova Lei n.º 14.026/2020, o novo marco legal de saneamento foi alterado considerando a

Lei n.º 11.445/2007. O novo marco tende a trazer uma gestão mais centralizada dos serviços de saneamento básico com metas e desafios de universalizar, até 2033, os serviços de abastecimento de água e a coleta e o tratamento de esgoto sanitário (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

A Agência Nacional de Águas (ANA), passa a ser denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, tornando-se uma autarquia da União vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Regional, que instituirá diretrizes de referência para agências reguladoras e prestadoras de serviços de saneamento com poder de arbitragem. Seu desafio será regulamentar todas as normas de saneamento respeitando as competências das agências municipais, que continuam regulando e fiscalizando as operações.

Os contratos de prestação de serviços de saneamento deverão incluir metas de universalização de 99% de cobertura para abastecimento de água e 90% de cobertura e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033. A Figura 1 demonstra as principais mudanças com a nova Lei n.º 14.026/20.

Figura 1 - Balanço geral da universalização do saneamento

Como era antes?	Com a Lei 14.026/20
Contratos de programa - Celebração e renovados entre estados e municípios, sem a necessidade de licitação.	Contratos de concessão - Necessidade de licitação prévia, aberta a operadores públicos e privados.

Regulação - Difusa e sem diretrizes nacionais

Regulação com normas de referência da ANA - a agência passa a ser responsável pela edição de normas de referência para a regulação em todo o país, cujo cumprimento é requisito para acesso a recursos onerosos e não oneroso da União para saneamento.

Fonte: Elaborada pela autora, 2022. (Com dados da ABCON; SINDCON, 2021).



DOUTORADO
COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

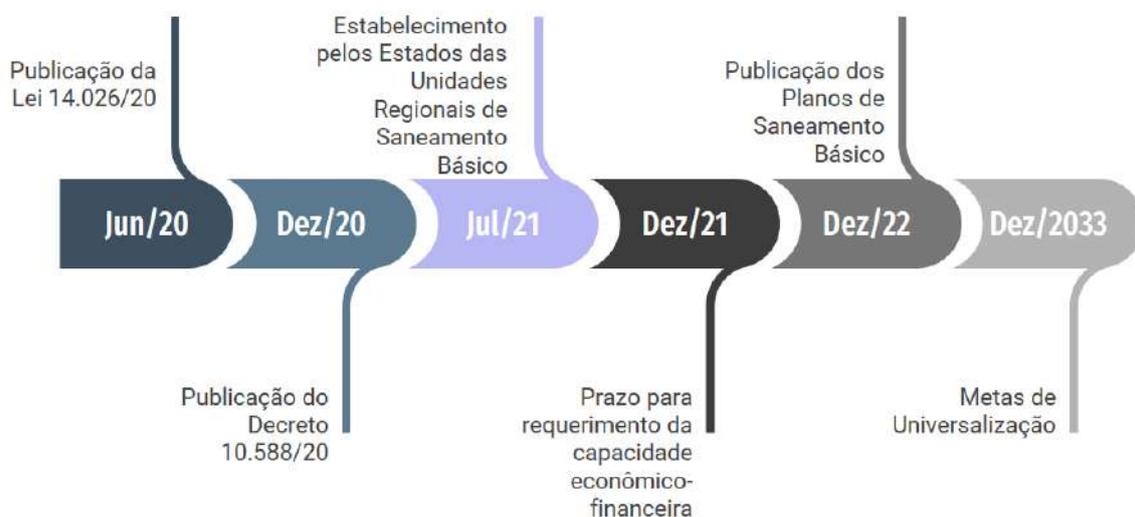
De acordo com a Lei n.º 14.026 (BRASIL, 2020), para serviços de saneamento ocorrerá a vedação à assinatura de novos Contratos de Programa (Contratos de programa são acordos de prestação de serviços entre entes federativos que podem ocorrer sem licitação, conforme a Lei dos Consórcios Públicos - Lei n.º 11.107/2005) (BRASIL, 2005). Os Contratos de Programa existentes podem ser renovados até 31 de março de 2022, isso trará uma maior competição para a universalização dos serviços. Muitos contratos precários sem meta com grande fragilidades e ineficiências em tratamentos serão alocados na nova lei.

Os estados deverão compor blocos ou grupos de municípios que farão a contratação dos serviços. Essa mudança beneficia os pequenos municípios que até então precisavam depender de grandes cidades para financiar os serviços de saneamento básico. Por sua vez, os blocos deverão elaborar planos de saneamento básico com o apoio técnico e financeiro da União.

A prestação regionalizada está prevista na Lei n.º 14.026/20 e traz vantagens relacionadas à maior viabilidade na prestação dos serviços, sendo possível atender aos pequenos municípios de menores economias, condições geográficas, pouca disponibilidade hídrica, com menor atratividade para investimentos. Um dos grandes desafios é garantir a prestação regionalizada nos estados e incentivos aos agrupamentos de municípios que dependem de diálogo entre as esferas estaduais e municipais. Conforme Figura 2, essa etapa está em andamento em todo o país e é um ponto importante para o avanço do saneamento básico no país, de acordo com dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON; SINDCON, 2021). Na Figura 2, pode-se identificar a linha do tempo da Lei n.º 14.026/20 com seus principais marcos.

Figura 2 - Linha do tempo do novo marco legal do saneamento básico

Timeline Infographics



Fonte: Elaborada pela autora, 2022. (Com dados da ABCON; SINDCON, 2021).

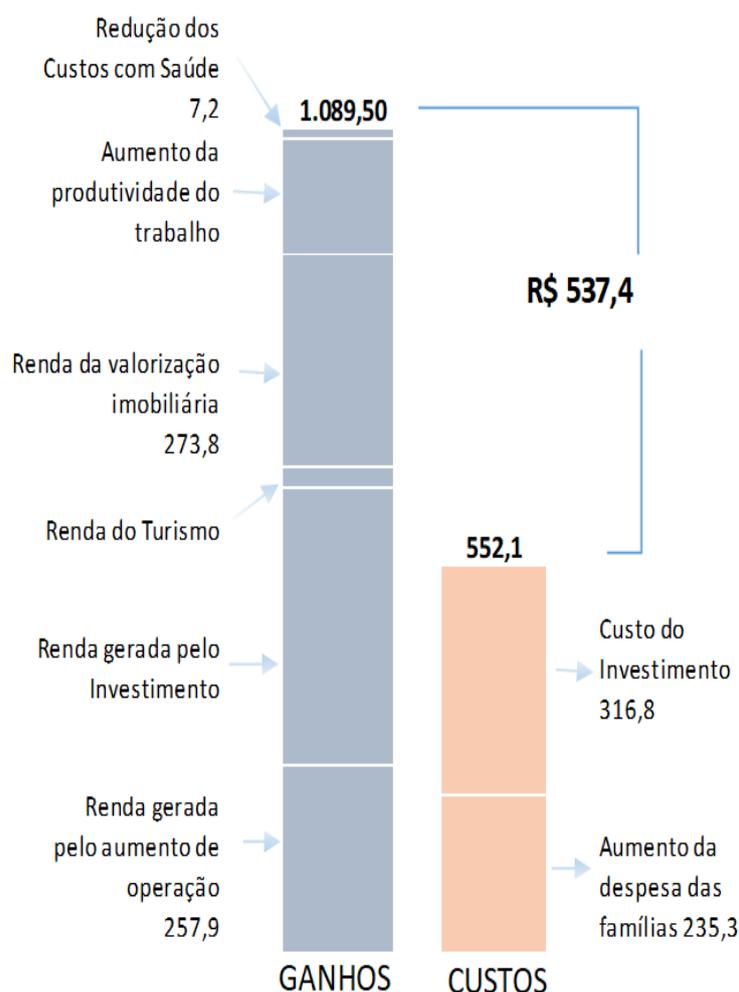
Destaca-se que o novo marco de saneamento básico veio para privilegiar o prestador eficiente, seja público ou privado, que apresente condições de investir e desenvolver o saneamento básico no país.

Dessa forma, a nova Lei n.º 14.026 (BRASIL, 2020) traz perspectivas de alavancagem de investimentos no setor de saneamento atraindo investimentos de longo prazo, sendo um ponto de apoio para a retomada da economia.

O país possui um grande desafio de investir de 500 a 700 bilhões até 2033.

De acordo com a Figura 3, a universalização do saneamento básico traria ao Brasil benefícios econômicos e sociais de R\$ 537,4 bilhões em 20 anos, ou seja, os ganhos com a expansão dos serviços são maiores que os custos para investimento no setor.

Figura 3 - Balanço geral da universalização do saneamento



Fonte: Elaborada pela autora, 2022. (Com dados do Instituto Trata Brasil; Go Associados, 2020).

Considerações finais

O novo marco regulatório do saneamento básico e suas propostas irão impactar em grande escala as empresas prestadoras de serviços em saneamento.

As novas mudanças trarão benefícios aos municípios menores com menos oportunidade de investimentos em saneamento, assim como uma maior participação popular. A proposta da agenda regulatória elaborada pela ANA será feita por consulta pública com a participação popular em que os cidadãos poderão opinar e contribuir em relação aos temas citados.

A aprovação do novo marco regulatório traz reações do mercado, pois estimula a participação privada privilegiando a qualidade na prestação dos serviços com metas e objetivos estabelecidos pela nova lei.

Caso uma empresa estatal de saneamento seja privatizada, não será necessária autorização dos municípios caso não

haja alterações no objeto e na duração dos seus contratos de programa.

Sendo assim, mesmo com a aprovação da nova lei, cabe destacar como desafios os problemas que ainda precisarão ser enfrentados na estrutura urbana, como exemplos, as cidades informais, que ainda possuem estruturas precárias, assim como a perda de água, que causa um grande impacto ambiental e que precisa de novas tecnologias e inovações para a redução ideal tanto para empresas públicas quanto para privadas.

Referências

- ABCON; SINDCON. **Panorama da participação privada no saneamento 2021**: uma nova fronteira social e econômica para o Brasil. Vila Olímpia, SP: Abcon, Sindcon, 2021. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2021/07/PAN21-APRESENTACAO.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**, v. 23, p. 432-447, 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos: 2019. Brasília, DF: MDR.SNS, 2021. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2019>. Acesso em: 15 out. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002. 320 p.
- 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.
- BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.
- BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.
- COSTA, André Monteiro. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**: Brasil 1 por 1. Brasília, DF: IBGE, 2010. Disponível em: http://mapasinterativos.ibge.gov.br/atlas_ge/brasil1por1.html. Acesso em: 20 jun. 2020.
- INSTITUTO TRATA BRASIL; GO ASSOCIADOS. **Ranking do saneamento básico**: 100 maiores cidades brasileiras. Brasília, DF: Instituto Trata Brasil, Go Associados, 2020. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/pt/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2020>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2003.
- LEFÈVRE, Fernando; LEFÈVRE, Ana Maria Cavalcanti. **O discurso do sujeito coletivo**: um novo enfoque em pesquisa qualitativa (desdobramentos). Caxias do Sul: EDUCS, 2005.
- MILARÉ, Édís; MILARÉ, Lucas Tamer. O marco regulatório do saneamento ambiental. **Migalhas**, [s. l.], 29 set. 2020.
- MORAIS, Danielle Costa; ALMEIDA, Adiel Teixeira de. Modelo de decisão em grupo para gerenciar perdas de água. **Pesquisa Operacional**, v. 26, n. 3, p. 567-584, dez. 2006.
- PRÜSS-USTÜN, Annette et al. Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 countries. **Tropical Medicine & International Health**, v. 19, n. 8, p. 894-905, Aug. 2014.
- SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul./set. 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2F%2Fhscsm%2Fa%2FWWqtPW6LnrVpbbdJqHMGJk%2F%3Fformat%3Dpdf%26lang%3Dpt&clen=216719&chunk=true>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- SOUSA, José Raul de; SANTOS, Simone Cabral Marinho dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer = Content analysis in qualitative research: way of thinking and doing. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1396 - 1416, jul./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31559>.
- TAVARES, Fernanda Beatryz Rolim et al. Análise do acesso da população brasileira a serviços de saneamento básico. **Research, Society and Development**, v. 8, n. 4, 2019.
- UNI - BOLETIM INFORMATIVO DO UNICEF BRASIL. Brasília, DF, ano 9, n. 27, out. 2013. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/sites/unicef.org/brazil/files/2019-03/UNI27.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2021.

Aglomeração Produtiva: uma análise histórico-institucional

Productive Agglomeration: a historical and institutional analysis

Resumo: O artigo discute a temática do desenvolvimento local e regional a partir do fenômeno das aglomerações produtivas e seus benefícios econômicos. Trata-se de um ensaio teórico em torno das conceituações utilizadas nas diversas abordagens sobre aglomerações, com ênfase em distritos industriais, sendo este trabalho a parte 1 de um conjunto de artigos relacionados ao fenômeno das aglomerações produtivas. O artigo analisa a questão a partir da contribuição seminal de Alfred Marshal, com aprofundamento na visão Marshalliana de empresa e na caracterização de distritos industriais na perspectiva deste autor, que inaugurou importante discussão que se desdobrou. A contribuição da pesquisa está em permitir uma revisita ao tema das aglomerações e servir de contributo para estudos acadêmicos e possíveis políticas que enfatizem uma ação produtiva coletiva com foco no desenvolvimento local e regional.

Palavras-chave: desenvolvimento local; desenvolvimento regional; distrito industrial; aglomeração produtiva.

Abstract: The article discusses the theme of local and regional development based on the phenomenon of productive agglomerations and their economic benefits. It is a theoretical essay about the concepts used in the various approaches about agglomerations, highlighting the industrial districts. This work is the first part of a set of articles related to the phenomenon of productive agglomerations. The article analyzes the subject from the seminal contribution of Alfred Marshal, focusing on the Marshallian perspective of the company and the characterization of industrial districts from this author's viewpoint, which started an important discussion that has developed. This work contributes to a new approach to the subject of agglomerations and contributes to academic studies and possible policies that emphasize collective productive action on local and regional development.

Keywords: local development; regional development; industrial district; productive cluster.

Heitor Soares Mendes

Professor do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ). E-mail: heitor.mendes@cefet-rj.br. Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (IE-UFRJ) e pesquisador do grupo de pesquisa Cooperação Tecnológica, Inovação e Desenvolvimento (CTID-Cefet/RJ). Membro da Associação Brasileira de Economia Industrial e Inovação (ABEIN) e pesquisador do Observatório Socioeconômico dos Municípios Produtores de Petróleo do Estado do Rio de Janeiro (OBPETRO). Atua principalmente nos seguintes temas: Políticas de Desenvolvimento; Extensão Tecnológica; Cooperação Tecnológica; Capacitação Tecnológica e Organizacional de Empresas; Gestão da Tecnologia e da Inovação, Tecnologia Industrial Básica (TIB).

Introdução

Este trabalho de pesquisa se alinha com os estudos sobre desenvolvimento local, com base nas aglomerações produtivas, considerando o crescente interesse nacional nessa abordagem para o desenvolvimento de políticas públicas com este propósito. Trata-se da primeira parte de um ensaio teórico voltado a gerar reflexões em torno das possibilidades das atividades produtivas realizadas de forma coletiva, caracterizadas por relações entre agentes com vínculos mais estreitos; e dos possíveis ganhos em competitividade dos agentes econômicos envolvidos, a partir da hipótese de ganhos de eficiência somente possíveis por esta ação coletiva, que os agentes não conseguiriam alcançar de forma individual. Assim, as aglomerações proporcionariam uma vantagem competitiva específica, possibilitando ganhos econômicos e sociais para os territórios em que esta prática fosse implementada.

Neste primeiro ensaio, a construção das características das aglomerações produtivas parte do estudo descritivo e histórico dos distritos industriais pela abordagem Marshalliana e dos autores “neommarshallianos”¹, partindo do pressuposto dos estudos de Alfred Marshall como o marco teórico para os estudos desse fenômeno. Portanto há um recorte da temática.

Com o crescente interesse no tema do desenvolvimento regional e local, principalmente a partir da década de 1990, diversos pesquisadores têm se dedicado a estudar o fenômeno das aglomerações geográficas e setoriais de empresas sob diversos ângulos, para um entendimento maior de sua caracterização, por seus aspectos organizacionais, de crescimento e do impacto para o desenvolvimento econômico e social (BECATTINI, 1989; BELUSSI; CALDARI, 2009; KRUGMAN, 1991; NADVI, 1995; PIORE; SABEL, 1984; PORTER, 1990; ROCHA, 2004; SAXENIAN, 1994; SCHMITZ, 1995,1999, 2004).

Com o surgimento de proposta de estruturação de um cluster naval tecnológico² no estado do Rio de Janeiro (ERJ), a temática das aglomerações produtivas ganha destaque, particularmente em um momento de grave crise mundial devido à pandemia de Covid-19 em que se almeja o retorno às atividades pré-pandemia com propostas de superação da crise e busca de novo período de desenvolvimento, em particular no ERJ, mergulhado em grave crise fiscal, econômica e social.

Assim, o presente estudo é parte de um conjunto inicial de dois artigos de fundamentação no tema, que, por sua abordagem, pode embasar análises futuras sobre as oportunidades de ganhos econômicos e sociais que podem advir do estreitamento das relações entre agentes com a institucionalização do cluster naval tecnológico

para provimento das demandas da Marinha do Brasil, seus parceiros comerciais, bem como ensejar uma discussão introdutória a respeito de outros desdobramentos. Neste estudo, aborda-se o tema das aglomerações de forma histórico-institucional.

Além desta introdução, este estudo se estrutura em seis seções. Na primeira seção, é apresentado um referencial teórico da abordagem histórico-institucional para o desenvolvimento. Na segunda, a proposta metodológica do estudo é colocada. Na terceira seção, uma abordagem do fenômeno das aglomerações produtivas e das conceituações fundadoras é apresentada. Na quarta, são caracterizados os distritos industriais sob a perspectiva Marshalliana. Na quinta seção, são feitas as considerações finais e, a seguir, são apresentadas as referências.

Breve referencial teórico

Abordagem institucional das aglomerações produtivas

Pensando nos benefícios da economia de aglomeração produtiva, um primeiro elemento analítico são as regularidades de comportamento nas atividades econômicas que devem moldar e ordenar as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, regularidades social e historicamente construídas, com conseqüente produção de padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico (PONDÉ, 2005). Em termos de aglomerações produtivas, podem-se considerar elementos característicos dessa regularidade presentes nas atividades empresariais, tais como: as normas e regulamentos, as rotinas e as estruturas que permitem um funcionamento eficiente no ambiente concorrencial, sob múltiplos níveis jurisdicionais. São, portanto, estruturas e atividades cognitivas que proporcionam estabilidade e sentido ao comportamento social (SCOTT, 1995).

Assim, ao se pensar em estabelecer uma atividade que envolve agentes econômicos que atuam de forma coletiva, emerge a necessidade da cooperação entre estes agentes, busca de consensos para alcance de propósitos comuns. Mas entre agentes com diferentes interesses que interagem, também é previsível que surjam conflitos. Por isso a governança das atividades coletivas se faz necessária, o que começa a demonstrar a complexidade que está presente na estruturação de uma aglomeração com fins específicos e com múltiplos atores e amplo espectro de atividades, sejam aquelas de compra e venda, sejam aquelas que geram os condicionamentos dos agentes nos territórios abrangidos pelas atividades comuns, a partir de normas de conduta e arbitragens ante conflitos de interesses dos atores dado o caráter também competitivo existente.

A governança é aqui entendida como a capacidade de comando

ou coordenação de agentes (empresas, instituições ou mesmo um agente coordenador) com influência decisiva no desenvolvimento do sistema ou arranjo local, seja nas atividades produtivas, comerciais, tecnológicas e nas demais envolvidas no objetivo comum dos agentes (SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2007). A governança é, portanto, a tentativa de estabelecer o máximo de cooperação com mínimo conflito entre os agentes envolvidos.

No aspecto institucional envolvido no estabelecimento de uma ação coordenada, como a constituição de um arranjo cooperativo, deve-se levar em conta a trajetória dos agentes, haja vista que há uma base tecnológica comum que perpassa a formação do aglomerado produtivo: são agentes que atuam na cadeia produtiva do setor naval, com seu histórico empresarial vinculado aos processos inovativos das tecnologias-chave do setor. Há, pois, uma dependência dos desenvolvimentos do progresso técnico, numa ação conjugada que visa ir além de vantagens da economia externa de aglomeração, mas se visa construir ações de interdependência com o propósito de alcançar eficiência coletiva (SCHMITZ; NADVI, 1999).

Outro benefício que se pode alcançar são externalidades que ultrapassam as bordas do arranjo institucional, com ganhos econômicos pela ação de proximidade de outros conjuntos de atividades econômicas ligadas à economia do mar, o que amplia a escala de interesses para além dos agentes privados que cooperam com fins econômicos particulares, uma vez que recursos comuns ou públicos passam a estar envolvidos, e outros mercados estarão sendo impactados, o que sobrepõe o aspecto da coordenação para além de uma aglomeração específica.

O Estado é considerado como tendo papel importante na coordenação do sistema econômico (NORTH, 1990; CHANG, 2004; EVANS, 2004; MAZZUCATO, 2011). Assim, o Estado exerce um outro modo de coordenar as atividades econômicas dos agentes independentes, mas interdependentes, com interesses muitas vezes divergentes e com nível de conhecimento disperso e assimétrico. O ponto delicado, em que não há consenso na literatura institucional, é até que nível essa ação coordenadora pública deve se dar e como sua ação coordenadora poderá viabilizar as relações de interdependência, com um grau de incentivo que estimule mais a cooperação interagentes do que gere conflitos pelos interesses e pelas ações competitivas inerentes às atividades concorrenciais nos mercados (FIANI, 2011).

Sem detalhar as controvérsias das abordagens institucionalistas, pode-se argumentar que um arranjo setorial-tecnológico dependerá, em parte, da ação coordenadora das esferas de governo que orientem os esforços produtivos para o uso eficiente dos recursos, bem como que atuem com instrumentos para regular as atividades produtivas, não apenas garantindo contratos e direitos de propriedade,

mas também intervindo para corrigir falhas de mercado, tais como: concentração excessiva de poder de mercado e capacidade de imposição de preço acima do esperado para a condição de mercado competitivo; externalidades que possam produzir desequilíbrios demasiados entre as empresas concorrentes, como o acesso desigual ao progresso técnico e, por conseguinte, capacidades diferenciadas para inovar; e assimetria de informação, levando à possível criação de mercados pouco desenvolvidos (FIANI, 2011). Tais falhas estão presentes no processo de desenvolvimento e justificam a ação ex ante do Estado no funcionamento do sistema econômico, com racionalidade administrativa contrapondo-se à racionalidade limitada dos indivíduos, atuando ainda na superação de resistências sociais ao processo de desenvolvimento e ao processo de distribuição de renda na sociedade (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985).

Por último e não menos importante, a questão cultural e as relações que regem a organização social que opera por meio de tradições, costumes ou restrições legais criando ou moldando comportamentos duráveis e rotineiros (HODGSON, 1988). Estes aspectos complexificam ainda mais a criação de arranjos colaborativos ou cooperativos num ambiente competitivo e mais desafiador se considerada a atual crise gerada pela pandemia da Covid-19.

Aspectos metodológicos

Essa construção das características das aglomerações produtivas parte do estudo descritivo e histórico dos distritos industriais pela abordagem Marshalliana e dos autores “neommarshallianos”, pressupondo as análises de Alfred Marshall como o marco teórico para os estudos desse fenômeno.

Em termos de aglomerações produtivas, considerando a metodologia, a pesquisa permite identificar elementos característicos presentes no arranjo institucional subjacente, tais como: as relações entre agentes, as regularidades presentes nas atividades empresariais, como as normas e regulamentos, as rotinas e as estruturas que permitem um funcionamento eficiente no ambiente concorrencial, sob múltiplos níveis jurisdicionais.

Dada a sua natureza de ensaio teórico, que privilegia a originalidade e o aspecto de novidade, além de apresentar limitações relativas à ausência de estudos empíricos, trata-se de um estudo reflexivo que explora um assunto sem ser exaustivo. Será utilizada a metodologia qualitativa exploratória (Gil, 2021), tendo em vista o objetivo maior de ampliação do conhecimento da temática. A abordagem institucional será desenvolvida por meio da análise e descrição dos aspectos relacionados ao fenômeno das aglomerações produtivas a partir de literatura específica relacionada com este fenômeno, em suas diversificadas vertentes conceituais.

Trata-se de uma contribuição teórica ao desenvolvimento do tema. A pesquisa bibliográfica em fontes secundárias visa identificar e descrever preliminarmente conceitos similares e correlatos ao de cluster tecnológico.

Aglomerações produtivas – conceituações fundadoras

Esta seção reúne elementos acerca da organização de empresas em aglomerações produtivas e suas características, considerando-se as diversas nomenclaturas que tal fenômeno socioeconômico tem recebido dos pesquisadores. Será realizada em duas partes. Na primeira, busca-se explorar a questão da localização de empresas em territórios com base na conceituação e nas características decorrentes dos estudos de Alfred Marshall, na descrição e contextualização dos distritos industriais ingleses do século XIX. Na segunda parte, serão abordados os desdobramentos do tema nas experiências das aglomerações produtivas do século XX considerando aspectos históricos e institucionais também abordados por Marshall.

A temática integra várias dimensões: espacial, econômica, social, cultural e política, cuja dinâmica pode redundar em prosperidade de longo prazo, indo além de mero crescimento do produto interno bruto (PIB) local. O fenômeno apresenta ampla gama de elementos componentes condicionantes do desenvolvimento local e regional, entre os quais se destacam: a melhoria pelos efeitos de aglomeração; a intensificação das economias de proximidade; a ancoragem física de empresas; os programas de criação de emprego e renda; o apoio à modernização do tecido empresarial; os esforços de elevação da qualificação e competências e ações que facilitem a incorporação e difusão de inovações; e o acionamento de governança local com envolvimento das esferas pública e privada. Tais ações abrangem a criação de instrumentos institucionais capazes de lidar com a organização dos atores e a coordenação deles, sendo esta, em parte, responsável pelo desempenho e pelos resultados dos planos e programas de desenvolvimento (FAURÉ; HASENCLEVER, 2005, 2007).

Caracterização do ambiente das observações Marshallianas

O sistema econômico inglês chega ao século XIX com o resultado do seu período acumulativo de base mercantil dos dois séculos anteriores. As bases do capitalismo moderno estavam então presentes no ambiente inglês, estabelecido com o amadurecimento do Estado, e a consolidação do comércio triangular, do qual foi a Inglaterra um dos maiores beneficiários, foi dando-lhe vantagens frente às demais nações europeias. O poderio bélico nos mares, aliado

ao comércio internacional que capitaneava, consolidou o capitalismo mercantil britânico, ampliando o processo de acumulação de capital.

Da segunda metade do século XVII ao início do século XIX, estrutura-se um mercado consumidor em toda a ilha por meio de canais fluviais interligando comercialmente as principais cidades aos portos de Londres e Liverpool; também por ruas melhoradas, outras cidades se integram à infraestrutura econômica, além da abolição de taxas entre Inglaterra e Escócia.

Seu processo industrial foi em parte alavancado pela combinação de fatores: inovações tecnológicas e investimento em sistemas de transportes, em sua maior parte financiado pela iniciativa privada: mercadores, nobreza, aristocratas rurais e investidores industriais. O carvão foi o combustível desse processo, tendo sua produção se beneficiado dos mecanismos citados e reduzido seus custos a cerca de 50%, considerada a fonte crítica energética das duas primeiras revoluções industriais. As ferrovias completam a infraestrutura econômica, concluindo a interligação e consolidação do mercado interno da Grã-Bretanha.

Com relação ao ambiente concorrencial das firmas na Grã-Bretanha do século XIX, estavam presentes as principais indústrias básicas, como têxteis, ferro e aço, mineração de carvão, construção naval e engenharia. Estas indústrias se compunham de grande número de pequenas firmas com reduzidos *market shares*. Porém não se trata de uma concorrência idealizada, mas de uma economia de mercado marcadamente baseada em mercados externos, em que pesa a questão crucial das grandes distâncias, o papel dos mercadores, repercutindo sobre a formação dos preços e as condições de produção.

Neste contexto, a liderança industrial britânica se estabeleceu e perdurou do século XVIII à metade do século XIX, quando começam a emergir, sob novo padrão de desenvolvimento sociopolítico e industrial, as lideranças da Alemanha e dos Estados Unidos da América. Uma visão da natureza da firma inglesa, a partir da concepção de Marshall, já dará subsídios para um melhor delineamento das características presentes nos distritos industriais ingleses.

Conceitos de empresa

Nas discussões sobre a organização de um ambiente produtivo que visa ganhos extras a partir de vinculações institucionais consensadas e compartilhadas, de estímulo a maiores interações e trocas entre os agentes produtores, é fundamental que se conheça e caracterize o agente central, no caso, as empresas. Sua conceituação não é consensual e nem se manteve inalterada ao longo do tempo. Esta subseção aborda sua caracterização em seis acepções.

Uma primeira concepção⁴, remontando a Adam Smith, considera a firma como um ente produtivo formado pela reunião de trabalhadores sob a direção de um capitalista. Esta é a concepção com base na argumentação das economias internas advindas do aumento das forças produtivas como resultado da divisão do trabalho a tal ponto de se tornar vantajosa sua estruturação num locus (Kerstenetzky, 1995). Esta acepção coloca a firma como uma organização capitalista que reúne, em seu interior, um conjunto de habilidades e capacidades, disponibilizadas pela alocação do capital.

A terceira acepção é atribuída a Coase (1937 apud Kerstenetzky, 1995), que conceitua a firma como um elemento alocador de recursos, que realiza serviços destes fatores, a partir de um relacionamento duradouro com um comprador, aí embutida a definição de incerteza. Assim a firma é vantajosa ao mercado no limite dos custos internos de organização das transações. Aí estaria delimitado seu espaço econômico.

Na quarta acepção da firma, Penrose (2006) a define como coleção de recursos produtivos com unidade de planejamento autônomo, em que as atividades são interrelacionadas e coordenadas por políticas adequadas aos efeitos sobre a empresa como um todo. Os recursos produtivos são combinados e recombinados e dão a ela seu caráter único, a individualização. A autora a coloca sob a perspectiva do seu crescimento, e nisto, o conjunto de suas capacidades gerenciais é o responsável pelo limite de crescimento, que está subordinado ao aprendizado, demandante de tempo, desses recursos, que adquiriram experiência por seu trabalho na firma. É assim um mix de conhecimentos tácitos que lhes permitem prover serviços de valor unicamente para o contexto da firma em que trabalham. Trata-se aqui de uma visão evolucionária da firma e que envolve a necessidade de aprendizado no tempo, remetendo à ideia das capacitações organizacionais (Kerstenetzky, 1995).

Na quinta concepção, a de Nelson e Winter (2005), a firma é vista como uma organização que cresce e se adapta às mudanças do ambiente em que atua, baseada na sua capacidade de adequação no uso dos fatores de produção a partir de "várias operações de 'buscas' por meio das quais descobrem, julgam e avaliam mudanças possíveis de suas maneiras de fazer as coisas" (Nelson e Winter, 2005, p. 304). Está (a firma) estruturada num conjunto de conhecimentos e capacidades organizacionais como rotinas que se enraízam com a experiência e agem como elementos de coordenação das atividades internas. Mas essas rotinas "evoluem" na medida em que problemas detectados são passíveis de ações de rotina para solução, que podem demandar mudanças na própria rotina. Assim também a questão da inovação pode ser consistente com rotinas de busca de solução de problemas por cientistas e corpo técnico e gerencial da firma.

Considerando a sexta concepção a de Alfred Chandler (1990), esta refere-se às grandes empresas industriais que surgiram no final do século XIX e que se tornou o centro de uma nova forma de capitalismo. Nos Estados Unidos, passaram a desempenhar papel significativo na economia do país, diferentemente de outros países. Baseadas em economias de escala, suas operações e decisões de investimento são tomadas por uma hierarquia gerencial assalariada e dirigidas por um conselho de administração. Caracterizando-se por uma estrutura verticalizada e produção crescentemente padronizada por meio de equipamentos especializados, "a grande firma industrial transformou-se, dessa maneira, num agente primário de distribuição e produção em larga escala, sendo, com efeito, um elo crítico que ligava as duas" (Chandler, 1990, p. 235).

Propositamente, ficou faltando a segunda concepção, a de Marshall. Será a que fechará esta seção, pois, com ela, especificaremos as características da firma inglesa típica do período da análise Marshalliana do desenvolvimento econômico inglês.

Na discussão que faz do empresário, pode-se depreender em Marshall um conceito da firma como o agente capitalista da produção. É nela que se agregam os recursos produtivos sob a direção e supervisão direta do empresário, que é também o fornecedor de capital; ele cuida da gerência, bem como dos detalhes da produção em muitos casos; é também o idealizador das melhorias técnicas, ou projetando ou se apropriando do que está disponível no mercado, com o qual está em permanente contato. Este trecho em Marshall (1996), em que discute a questão dos aperfeiçoamentos da pequena firma pelos industriais, frente às vantagens da produção em grande escala, mostra os mecanismos internos de melhoria e inovação da firma, considerando também a questão crucial da propaganda, fator que não estava no ideário econômico de então:

[...] Em todas essas indústrias, as novas máquinas e os novos processos são na maior parte ideados pelos industriais para seu próprio uso. Cada inovação é uma experiência que pode fracassar. As que logram sucesso devem pagar os gastos originados por elas mesmas e pelas que fracassaram, e, ainda que o pequeno industrial conceba algum aperfeiçoamento, tem que contar que terá de submetê-lo à prova, com risco e despesa consideráveis, interrompendo o seu trabalho corrente; e mesmo que o leve a efeito, não é provável que tire disso grande proveito. Por exemplo, ele pode ter concebido uma nova especialidade, que teria uma grande venda se fosse amplamente divulgada. Mas para isso seriam precisos muitos milhares de libras esterlinas. [...] (MARSHALL, 1996, Livro IV, Capítulo XI, §2).

Percebe-se que, além do uso dos recursos produtivos da visão clássica, Marshall reconhece dois outros elementos fundamentais para o funcionamento da firma: conhecimento

e organização – a “caixa preta” aberta e exposta. Há na firma Marshalliana uma organização que inclui hierarquia e relações com os trabalhadores; há mecanismos de crescimento endógeno.

São essas pequenas firmas, em geral individuais, com reduzido número de trabalhadores e com condução interna e alocação de capital do próprio proprietário-empresário a firma característica da Inglaterra do século XIX. Essa a característica da firma familiar inglesa, limitada na sua possibilidade de crescimento financeiro, gerencial e de comercialização dos seus produtos (Kerstenetzky, 2001). As limitações ao crescimento da firma estariam por conta da ausência de capacitações organizacionais adequadas para lidar, por exemplo, com relação a uma estrutura de vendas, capacitações cuja acumulação e desenvolvimento necessitaria de uma base gerencial estruturada. Eram produtos com preços barganhados e “determinados pelo mercado”. Porém, ressalta Kerstenetzky, diferentes ambientes institucionais são passíveis de trazer resultados diferentes para as mesmas suposições teóricas, como seja a de diferenciação de produtos.

Assim, a firma inglesa do século XIX ou:

[...] a visão marshalliana de firma corresponde à de um agente que, ao longo do tempo acumula capital, estabelece conexões com fornecedores e clientes, reúne e faz crescer conhecimentos em várias áreas (técnica, comercial, organizacional), tudo isto dentro de uma hierarquia que trabalha de forma internamente coordenada (Kerstenetzky, 2001, p. 390).

Distritos industriais Marshallianos

Os distritos industriais Marshallianos do século XIX

O levantamento das características gerais dos distritos Marshallianos utilizará a contribuição de Belussi e Caldari (2009), seguido da seminal contribuição de Becattini (1989), para a retomada dos estudos da temática das aglomerações industriais a partir da década de 1980.

F. Belussi and K. Caldari (2009)

Em seu artigo, as autoras têm por objetivo tornar clara a distinção do conceito de distrito industrial na visão Marshalliana de outros significados e interpretações, dada a grande variedade de tipologias, e relacionam as principais características dos distritos industriais como originalmente formuladas por Marshall. Começam pela conceituação: distrito industrial significa uma área onde uma concentração de empresas já se estabeleceu, e não apenas uma indústria

localizada. Uma indústria localizada significa “an industry concentrated in certain localities” (Marshall, 1920, p. 268 citado por Belussi e Caldari, 2009, p. 336).

As razões para a concentração geográfica seriam variadas: a primeira, as necessidades de proximidade dos fabricantes dos recursos dos quais dependiam; a localização é particularmente relacionada às condições físicas (como clima, solo, minas, pedreiras, acesso à terra ou à água) e caracteriza a origem de muitos distritos ingleses, como Staffordshire, Bedfordshire e Buckinghamshire; a segunda razão, o patrocínio de uma corte que produz uma *demand for goods of specially high quality* (MARSHALL, 1920, P.269, citado por BELUSSI e CALDARI, 2009, p. 336); e a terceira, a presença de uma cidade: “*almost every industrial district has been focused in one or more large cities (...)*”.

Esta localização “primitiva”, se continua por tempo bastante, torna-se uma localização “mais composta”, isto é, ela é transformada em um distrito industrial. A passagem do tempo permite que as firmas concentradas em uma área em particular possam colher certo número de vantagens (2009, p.337):

1) Habilidade hereditária. Em uma área concentrada, *the mysteries of the trade become no mysteries; but are as it were in the air, and children learn many of them unconsciously* (MARSHALL, 1920, p.271). Capacidades especiais são assim transmitidas de uma geração para outra e tornam-se a qualificação característica dessa área.

2) Crescimento de negócios subsidiários. Quando um número de empresas está estabelecido em uma área em particular, é provável que firmas subsidiárias cresçam na vizinhança e supram as empresas com implementos e materiais, com organização de seu abastecimento e realizando certa condução da economia de seus materiais.

3) Utilização de máquinas altamente especializadas. Tal vantagem vem da alta divisão do trabalho e especialização que caracteriza um distrito, onde existe vasta agregação produtiva do mesmo tipo, ainda que nenhum capital individual empregado no comércio seja muito grande.

4) Mercado local para habilidade especial. Uma indústria localizada oferece oportunidades para a existência de um “mercado de habilidades”, para que os empregadores não tenham qualquer problema quando procurarem trabalhadores. Contrariamente, uma fábrica isolada pode ter problemas para encontrar trabalhadores.

Prosseguem Belussi e Caldari (2009) com a apresentação de outras duas vantagens que encontram nos escritos de Marshall:

5) Liderança industrial. Este aspecto “deriva de uma atmosfera

industrial” em que as firmas estão imersas estimulante face à incessante mudança das técnicas produtivas.

6) Introdução de novidades nos processos de produção. Como Marshall argumenta, as boas ideias são prontamente adotadas, pois estão “no ar” do distrito, enraizadas nas redes sociais locais.

As autoras consideram estas características as principais de distritos industriais que se podem considerar, a priori, como o resultado de uma localização de longa duração. Com isso, o distrito adquire o que Marshall chamava de “uma especial atmosfera”: esta que dá as várias vantagens às firmas reunidas em uma área específica.

E destacam que, em suas obras *The Pure Theory of Domestic Value* (1873-7), em *Economics of Industry* (1879) e em *Principles* (1920), Marshall destaca como aspecto característico o conhecimento e a informação disseminados que estão “no ar”. Este termo é substituído, em sua obra *Industry and Trade* (1919), por “atmosfera”, que é mais amplo, a fim de significar um milieu, caracterizado pelas seis vantagens acima e uma fonte de importantes inovações.

Em termos competitivos com as grandes firmas verticalizadas, para as autoras, Marshall considerava que poderiam competir com essas e que a força das pequenas e médias firmas dos distritos era proveniente de suas economias externas que “depend on the general organisation of the trade, on the growth of the knowledge and appliances common to the trade, on the development of subsidiary industries, and so on” (MARSHALL, 1898, p. 50). São opostas às economias internas que caracterizam as grandes firmas. A divisão do trabalho que aumenta a produtividade e eficiência não é considerada por Marshall como característica apenas das grandes firmas, mas também das pequenas e médias.

Prosseguem com relação à competitividade e cooperação, destacando que os distritos Marshallianos são uma combinação peculiar de competição e cooperação; pela especialização das firmas em fases particulares do processo produtivo, não são isoladas as fase, mas funcionais umas com as outras. Os distritos, assim, vêm a ser não só competitivos devido à presença de muitas empresas, mas também, e mais ainda, cooperativos, onde partes interagem num processo de troca: *The broadest and in some respects most efficient forms of cooperation are seen in a great industrial district where numerous specialized branches of industry have been welded almost automatically into an organic whole* (MARSHALL, 1919, p. 599). A coordenação começa a surgir como elemento que gerará ou permitirá melhores resultados conjuntos. Cada firma especializada em sua atividade específica e coordenada com as demais, como um organismo cujas partes vitais (empregados e empregadores) continuamente interagem.

Para Marshall, a cooperação pode ser consciente e intencional ou inconsciente e automática, sendo a última opção a que trabalha nos distritos industriais e que é a mais eficiente forma de cooperação. Para outra forma de cooperação ele se dedica em *Industry and Trade*, no qual explica como os empresários ingleses deveriam tentar ir além dos limites de seus tamanhos, pequenos ou médios, na questão dos mercados. Especialmente aquelas firmas em distritos poderiam competir com as grandes por conta das economias externas, mas estariam em desvantagem em marketing, que “exigiria recursos capitalistas quase ilimitados”.

Como último aspecto de considerações sobre os distritos e resumo geral da revisão, com relação às características que mantêm vivos os distritos, Belussi e Caldari fazem a seguinte consideração (2009, p. 343):

Vitality, capacity of being in step with changes but also of innovations, widespread knowledge: all these and many other features are what in the end characterise industrial districts. So for instance, in a district, ‘each man profits by the ideas of his neighbours: he is stimulated by contact with those who are interested in his own pursuit to make new experiments; and each successful invention, whether it be a new machine, a new process, or a new way of organizing the business is likely when once started to spread and to be improved upon’ (MARSHALL; MARSHALL, 1879, p. 53).

Becattini (1989)

Seu artigo seminal de 1979 é considerado por muitos autores como a retomada das discussões econômicas em torno da organização de empresas em aglomerações semelhantes àquelas descritas por Marshall e que foram a plataforma industrial inglesa da primeira Revolução Industrial. Os estudos da denominada “Terceira Itália” atualmente contam com grande número de trabalhos publicados.

O artigo foi republicado, traduzido e alterado para o idioma inglês em 1989. O autor questiona a classificação de então e retoma a discussão para as questões ligadas às virtudes dos distritos, ressalta a questão das economias internas e externas pioneiramente estudadas por Marshall. Sua discussão também ressalta a questão analítica da organização industrial nas abordagens que tendem a um enquadramento setorial das empresas industriais. Becattini (1989) vai destacar que a unidade de análise do desenvolvimento industrial não é referente a indústrias definidas a partir de tecnologias. Seu objeto de análise da dinâmica industrial será o que Marshall denomina “distrito industrial”. É mais que a indústria especializada, que poderia estar com multirrepresentação, ou mais oligopolizada. Será, ainda, uma análise de conjunto de empresas, mas percebidas por outra metodologia de apreensão.

Essa caracterização de Marshall, retomada no texto de Becattini, apresenta a relevância da forma organizacional da aglomeração de empresas industriais como geradora de economias externas e internas, tal qual a concepção da economia de escala e eficiência da grande empresa, porém usando a mesma base, a divisão do trabalho e produção de larga escala, numa organização diferente. Sua perspectiva realça a possibilidade de que uma produção em larga escala possa ser alcançada com a divisão do processo produtivo em variados estágios, desempenhados com máxima economia em pequenos estabelecimentos. E, indo além, essas aglomerações espaciais, por suas necessidades, abririam espaço para indústrias subsidiárias, que atenderiam a essas necessidades (Becattini, 1989).

Uma passagem desse autor dá ideia melhor dessa concepção:

What "holds together" the firms which make up the Marshallian industrial district, much diminishing the meaning of the cost of production of each single product, is a complex and tangled web of external economies and diseconomies, of joint and associated costs, of historical and cultural vestiges, which envelops both interfirm and inter-personal relationships. (Becattini, 1989, item 9).

Também é representativa para o objetivo comparativo deste estudo a conceituação que faz do distrito industrial Marshalliano:

The Marshallian "industrial district" is a localised "thickening" (and its strength and weakness both lie in this spatial limitation) of interindustrial relationships which is reasonably stable over time. Its composite nature, tending towards the multisectorial, gives it, even in the midst of intense change, a stability which a unit such as a single industry, in the technological sense of the term, lacks it is therefore possible to study it, in order to ascertain its permanent characteristics, the "laws" which govern its formation, its maintenance and its decline. Paradoxically, the greater the ability of the district to renew itself, to graft new sectors on to old, to develop its original industry in ever more specialised ways – in accordance with Allyn Young's celebrated model – the more it retains its identity as an industrial district. (Becattini, 1989, item 10)⁵.

Considerações finais

Este artigo, em forma de ensaio teórico, busca ampliar a visão das possibilidades de organização de empresas para atuação coletiva e os possíveis benefícios de articulação destes agentes em arranjo institucional dessa natureza. Procura aprofundar as conceituações utilizadas nas diversas abordagens sobre aglomerações, com ênfase, neste artigo, em distritos industriais, sendo este

trabalho a parte de um conjunto de artigos relacionados ao fenômeno das aglomerações produtivas.

Trata-se de um estudo reflexivo, na forma de ensaio teórico, que explora o assunto sem ser exaustivo, que privilegia a originalidade e o aspecto de novidade, além de apresentar limitações relativas à ausência de estudos empíricos. Tem natureza qualitativa e utiliza uma abordagem histórico-institucional para a investigação acerca das ideias fundadoras da temática das aglomerações produtivas. Para isso, o artigo analisa a questão a partir da contribuição seminal de Alfred Marshall, com aprofundamento na visão Marshalliana de empresa e na caracterização de distritos industriais na perspectiva deste autor, que inaugurou importante discussão que se desdobrou. A contribuição da pesquisa está em permitir uma revisita ao tema das aglomerações em seus primórdios e servir de contributo para estudos acadêmicos e possíveis políticas que enfatizem uma ação produtiva coletiva com foco no desenvolvimento local e regional. Apresenta, ainda, conceitos acerca das características do agente econômico empresa (firma) sob diversas perspectivas teóricas, a partir da abordagem seminal de Adam Smith.

Como continuidade de estudo em torno da temática das aglomerações, a segunda parte da pesquisa pretende analisar os distritos industriais italianos do século XX, buscando levantar suas características e evidenciar semelhanças e diferenças deste modelo de aglomeração vis-à-vis a caracterização dos distritos Marshallianos, apresentados no presente artigo.

Espera-se que estas iniciativas tragam novas luzes para que projetos como o que está em desenvolvimento no estado do Rio de Janeiro, denominada Cluster Naval Tecnológico, possam se beneficiar das informações apresentadas no presente estudo.

Como sugestão de pesquisas futuras nesta linha temática, sugere-se aprofundar os estudos nos novos arranjos de empresas, particularmente sob as denominações atuais de arranjos produtivos locais (APL), cluster e outras que possam trazer entendimento acerca de sua estrutura e seus benefícios para o sistema econômico tanto em nível microeconômico quanto em mesoeconômico e seus impactos sobre o desenvolvimento socioeconômico local e regional.

Referências

- BECATTINI, G. Sectors and/or districts: some remarks on the conceptual foundations of industrial economics. In: GOODMAN, E.; BAMFORD, J.; SAYNOR, P. (Ed.). **Small Firms and Industrial Districts in Italy**. London: Routledge, 1989, p. 123–135.
- BELUSSI, F.; CALDARI, K. At the origin of the industrial district: Alfred Marshall and the Cambridge school. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, v. 33, p. 335-355, 2009.
- CHANDLER, Alfred. The enduring logic of industrial success. **Harvard Business Review**, March-April, p. 131-140, 1990.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- FAURÉ, Y.; HASENCLEVER, L. **Caleidoscópio do desenvolvimento local no estado do Rio de Janeiro** – Estudos avançados nas realidades municipais. Rio de Janeiro: E-Papers, 2005.
- FAURÉ, Y.; HASENCLEVER, L. **O desenvolvimento local no Brasil**: diversidade das abordagens e das experiências. Rio de Janeiro: E-Papers, 2007.
- FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- HODGSON, M. G. **Economics and Institutions**: a manifesto for a modern institutional economics. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1988.
- KERSTENETZKY, Jacques. **Firmas e mercados: uma abordagem histórico-institucional ao problema da coordenação**. 1995. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.
- KERSTENETZKY, Jacques. Coordenação como um tema histórico-institucional: discussão de duas experiências históricas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 379-405, 2001.
- KRUGMAN, Paul. **Geography and Trade**. Cambridge: MIT Press, 1991.
- MARSHALL, Alfred; MARSHALL, M. P. **The Economics of Industry**. London: Macmillan, 1879.
- MARSHALL, Alfred. Distribution and exchange. **Economic Journal**, v. 8, n. 29, p. 37–59, 1898.
- MARSHALL, Alfred. **Industry and Trade**. London: Macmillan, 1919.
- MARSHALL, Alfred. **Principles of Economics**. 8th ed. London: Macmillan, 1920.
- MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State**. London: Demos, 2011.
- NADVI, Khalid. Industrial clusters and networks: case studies of SME growth and innovation, **UNIDO**, p. 1–78, October 1995.
- NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.
- NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PENROSE, Edith. **A teoria do crescimento da firma**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.
- PIORE, Michael.; SABEL, Charles. **The second industrial divide**: possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984.
- PONDÉ, João Luiz. Instituições e mudança institucional: uma abordagem schumpeteriana. **Economia**, v. 6, n. 1, p. 119-160, Brasília, jan./jul. 2005.
- PORTER, Michael. E. **The competitive advantage of nations**. London: Macmillan, 1990.
- ROCHA, Hector O. Entrepreneurship and development: the role of clusters. **Small Business Economics**, v. 23, n. 5, p. 363-400, February 2004.
- RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B. The state and economic transformation: toward an analysis of the condition underlying effective intervention. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SAXENIAN, A. The limits of autarky: regional networks and industrial adaptation in Silicon Valley and Route 128. **HUD Roundtable on Regionalism**, sponsored by the Social Science Research Council, Dec 8-9, 1994. Disponível em: http://people.ischool.berkeley.edu/~anno/Papers/limits_autarky.html. Acesso em 01 out. 2021.
- SCHMITZ, Hubert. Collective efficiency: growth path for small-scale industry. **The Journal of Development Studies**, v. 31, n. 4, p. 529-566, 1995.
- SCHMITZ, Hubert. Collective efficiency and increasing returns. **Cambridge Journal of Economics**, v. 23, n. 4, p. 465-483, 1999.
- SCHMITZ, Hubert. (ed.). **Local enterprises in the global economy**: Issues of Governance and Upgrading. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.
- SCHMITZ, Hubert; NADVI, Khalid. Clustering and industrialization: introduction. **World Development**, v. 27, n. 9, p. 1503-1514, 1999.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico** / Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1995.

SUZIGAN, Wilson.; GARCIA, Renato.; FURTADO, João. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 425-439, maio/ago. 2007.

¹ Em especial a abordagem que retoma Becattini (1989) e no trabalho de Belussi e Caldari (2009).

² Um arranjo institucional vem sendo viabilizado com a formação de uma associação sem fins econômicos, reconhecida no Ministério da Economia e na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro como Cluster Tecnológico Naval. Disponível em: <https://www.clusternaval.org.br/institucional/>. Acesso em: 02 set. 2021.

³ A segunda concepção estará posta ao final da subseção, fora da cronologia propositalmente.

⁴ Becattini faz referência aqui ao trabalho de M. Bellandi, *The Marshallian Industrial District*, D.S.E. Studi e Discussioni – Marshallian Studies, n. 1, Universit... degli Studi di Firenze, 1986.

A proposta de um *itinerario cultural camino de las perlas* (itinerário cultural caminho das pérolas) na costa do caribe colombiano. Uma iniciativa de desenvolvimento local para preservar a cultura e o meio ambiente

The proposal for the *itinerario cultural camino de las perlas* (cultural itinerary of the pearl road) on the colombian caribbean coast. A local development initiative to preserve both culture and the environment

Resumo: O presente artigo teve por base o trabalho final de pós-graduação do mestrado em ciências sociais da Universidad de la Guajira, onde se estudaram os aspectos econômicos da costa relacionados com a população local constituída em sua maioria por população indígena da etnia Wayuu. A pesquisa detectou a possibilidade de criar um itinerário cultural que pudesse resgatar os aspectos históricos e culturais locais com o fim de desenvolver o território tendo em conta aspectos da preservação cultural como mecanismo de desenvolvimento. Para esta pesquisa, utilizamos os dados do estudo prévio do projeto *Lineamientos para el ordenamiento territorial costero y marino del departamento de La Guajira desde la diversidad cultural*, assim como uma extensa revisão bibliográfica em diversos arquivos e museus. Os dados foram tratados com um software de análise textual que nos deu a oportunidade de analisar aqueles aspectos mais relevantes para a população final. Para encerrar, mostramos alguns dos resultados obtidos e as recomendações para posteriores trabalhos. Pretendemos contribuir com o desenvolvimento local preservando os aspectos culturais do território como valor agregado.

Palavras-chave: itinerário cultural; La Guajira; recursos identitários; povos originários.

Abstract: This article was based on the final post-graduate work for the Master's degree in Social Sciences at the Universidad de la Guajira, where the economic aspects of the Caribbean Coast related to the local population, consisting mostly of indigenous people of the Wayuu ethnicity, were studied. The research revealed a possible cultural itinerary that could bring back the local historical and cultural aspects to develop the territory considering cultural preservation aspects as a means of development. For this research, we used data from the previous study of the project *Lineamientos para el ordenamiento territorial costero y marino del departamento de La Guajira desde la diversidad cultural*, and extensive literature review in various files and museums. The data was processed with textual analysis software, providing us a way to analyze the most relevant aspects for the final population. Lastly, some of the results and recommendations for further work were presented. The intention is to contribute to local development by preserving the cultural aspects of the territory as an added value.

Keywords: cultural itinerary; La Guajira; identity resources; native peoples.

Katherin Pérez Mendoza

Diretora e professora do departamento economia da faculdade de economia da Universidad de la Guajira. Mestra no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidad de La Guajira (UNIGUAJIRA) (Colômbia). UNIGUAJIRA, Colômbia.

Carlos Busón

Pesquisador FUNDEC/CNPq, pós-doutorado em desenvolvimento regional e sistemas produtivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), doutorado em comunicação e educação na UNED (Espanha).

Alexis Carabali Angola

Professor de antropologia e coordenador do mestrado de ciências sociais no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidad de La Guajira (UNIGUAJIRA) (Colômbia).

Claudia Sonaglio

Doutorado em economia aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) (2012). Professora efetiva da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) no curso de ciências econômicas e no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos.

Carlos Zamberlan

Doutor em economia do desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor titular da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Tem experiência na área de administração, com ênfase em administração de recursos humanos.

Introdução

A península de La Guajira foi o território que os indígenas Wayuu habitaram muito antes da incursão europeia feita por Alonso de Ojeda no século XV (1499). Desde o século XIX, foi dividida pela organização jurídico-política da República da Colômbia com a de Venezuela, porém, essa fronteira não é reconhecida por eles – no sentido estrito –, por terem livre trânsito entre os dois países. Desde que foram ocupados por essas populações, o intercâmbio cultural ao longo dos séculos nessa região sempre foi muito rico, tanto com os colonizadores espanhóis como com comerciantes ingleses e holandeses. Aruba e Curaçao estão muito próximo dessa região. Um dos aspectos mais interessantes é que a população local sempre preservou suas tradições culturais e o sentimento de posse de seus territórios ancestrais.

A área onde pretendemos desenvolver esta iniciativa está localizada na costa da península de La Guajira, no extremo noroeste da América Latina, com uma área de aproximadamente 25.000 km², extensão de cerca de 115 km (na direção SW-NE) e largura de aproximadamente 80 km. Pertence à República da Colômbia, fazendo fronteira com o mar do Caribe, ao norte e leste, e a sudeste, com a Venezuela. É um território cheio de contrastes, possui uma população muito diversa de povos indígenas que ocupam o território, como os Wayuu, Koguis, Arhuacos, Kankuamos e Wiwas. No caso do *Itinerario cultural camino de las perlas* (itinerário cultural caminho das pérolas), a população Wayuu seria a principal beneficiada com esta iniciativa. A população indígena para o Departamento (Estado) de La Guajira foi estimada em 417.965 habitantes, o que corresponde a 44,94% do total, dos quais aproximadamente 190.000 vivem em áreas rurais (GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA, 2020).

A característica fundamental das aldeias das comunidades Wayuu é a sua dispersão na conformação das chamadas *rancherías*, um conjunto de menos de 20 casas, segundo sua filiação matrilinear. Segundo dados do DANE (2018), a população do Departamento de La Guajira corresponde a cerca de 1.040.193 habitantes com uma densidade média de 46,32 hab. / km².

Diversos dados bibliográficos de vários estudos foram utilizados para esta pesquisa. Da mesma forma, foram usados dados parciais dos resultados da pesquisa do projeto *Lineamientos para el ordenamiento territorial costero y marino del departamento de La Guajira desde la diversidad cultural*, que foi executado dentro da chamada para projetos CTel em Ciências Marinhas para a região do Caribe 2016, no programa nacional de Ciências Marinhas e Recursos Hidrobiológicos, que foi realizado pela Universidade de La Guajira e o Serviço Nacional de Aprendizagem SENA - Regional Guajira.

A pesquisa do itinerário cultural aproveita os dados desse projeto e parte de uma parceria entre a Universidade de La Guajira (UNIGUAJIRA) e a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), onde estão se desenvolvendo estudos para a criação de um itinerário cultural na fronteira entre o Brasil e o Paraguai, sendo que a experiência obtida nas metodologias está sendo compartilhada entre ambas as instituições universitárias.

Marco teórico: os aspectos culturais como ferramentas de desenvolvimento

O que foi descrito até aqui nos convida a propor como alternativa algumas estratégias de desenvolvimento adequadas com especial atenção aos aspectos culturais como princípios geradores de dinâmicas sociais, ambientais e econômicas com alto grau de preservação.

Em um território multiétnico como a região da Guajira, compartilhada por indígenas, afrodescendentes, mestiços e árabes, pode-se falar de cooperação e interação alcançada entre diferentes grupos étnicos.

Ao longo dos séculos, houve uma enorme riqueza cultural do ponto de vista histórico. Só para citar um exemplo, a costa da Guajira produziu importantes tesouros com os bancos de pérolas, que forneceram pérolas às cortes europeias desde o século XVI, ou seja, as pérolas que reis e rainhas usaram durante vários séculos deixaram essas margens. Muitas das histórias sobre piratas, tão representadas em obras de ficção como livros e filmes, se deram precisamente nessa região. A cidade de Riohacha foi atacada e saqueada por diversos piratas, entre os quais estava Francis Drake, dedicados à pilhagem das pérolas que saíam dos arrecifes da costa.

Para reafirmar o valor histórico que representou esse território para a coroa espanhola, no livro *La Hermasura de Angelica* – do clássico do século de ouro da literatura espanhola de 1602 –, de Lope de Vega, são citados esses bancos de pérolas.

Figura 1: Detalhe “La Hermasura de Angelica”, de Lope Félix de Vega Carpio (1602)

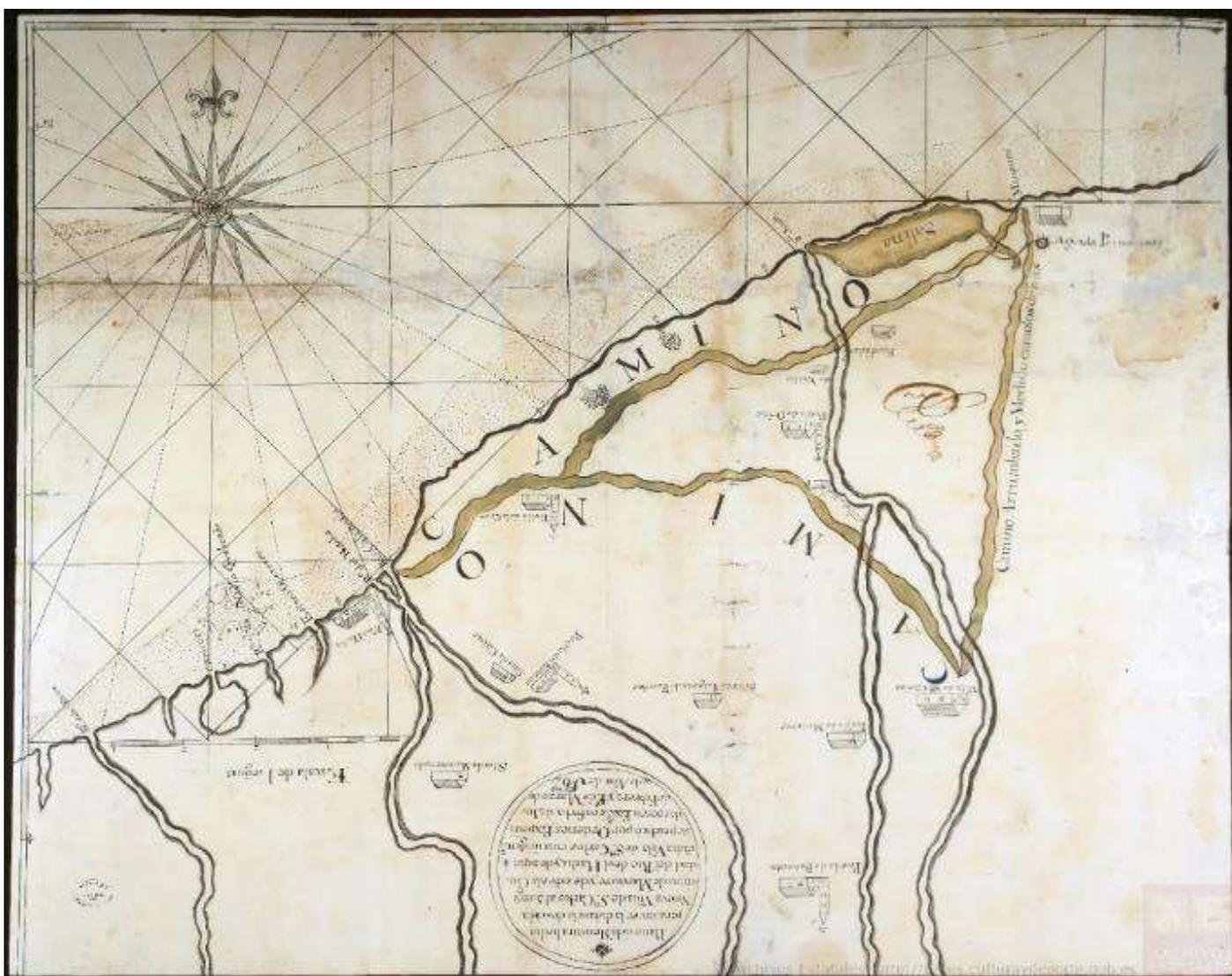
Cabo de la Vela, es cierta punta que sale a la mar antes de llegar al río de la Hacha; como se va corriendo la costa de Indias. Río de la Hacha, está mas adelante del susodicho Cabo, y antes de llegar a Santa Martha, donde ay pesqueria de Perlas. Santa Martha, es ciudad y cabeça de gouierno, y esta mas adelante del río de la Hacha, y 20 leguas antes de llegar a Cartagena todavna costa.

Fonte: VEGA, 1602

Esse conhecimento histórico é apenas um exemplo do que poderia ser utilizado para fortalecer a riqueza cultural como elemento fundamental para os processos de apropriação e conservação de territórios. Por isso, a pesquisa considera relevante tomar elementos históricos e culturais para o desenho de uma estratégia de recuperação e conservação. Refira-se o enorme potencial de documentos inéditos que existem em vários arquivos da Espanha, como o Arquivo das Índias e o Museu Naval, nos quais se constata que Riohacha (Rio de la Hacha) era considerado uma importante referência no Caribe entre os séculos XVI e XVIII. A primeira parada dos galeões espanhóis na rota das Américas era precisamente a cidade de Riohacha.

Para complementar essas informações, citamos como exemplo “*el Plano de la Mensura hecha para saver la distancia desde la Nueva Villa de San Carlos al Surgidero de Manaure, y de éste á la Ciudad del Rio de el Hacha, y de aqui á dicha Villa de San Carlos, cuia diligencia se practicó por ordenes Expedidas por su Excelencia con fecha de 10 de febrero y 1º de Marzo de este año de 1762*”¹. Neste documento (Figura 2), é possível observar uma rede de caminhos que ligava os diferentes pontos povoados do litoral da Guajira. Essa rede de caminhos nos servirá de base para desenvolver uma rota cultural ao longo da costa.

Figura 2: Mapa Plano de la Mensura hecha para saver la distancia desde la Nueva Villa de San Carlos al Surgidero de Manaure 1762



Fonte: MCU, Archivo General de Indias, MP-PANAMA, 166.

Figura 3: Detalhe do Mapa general de la Provincia de yndios Goagiros que llaman del Río del Hacha, situada entre las de Santa Marta y Maracayvo para inteligencia de su extensión y limite 1769



Fonte: MCU, Archivo General de Indias, MP-PANAMA, 184.²

Como pode ser visto no mapa da costa de La Guajira de 1769 (Figura 3), existem vários pontos F representados no mapa onde se indicam "Parajes en los cuales por medio de pozos y lagunas se viene agua para beber los indios, y sus ganados, además de los que ai en los pueblos (sic)"³. Correspondem ao local onde está indicada a presença de poços e lagoas que os indígenas utilizavam como fonte de água para as suas comunidades, já assinalados desde o século XVIII. É importante destacar que a água sempre foi uma prioridade no território; de fato, ela determinou a localização da atual capital Riohacha por um conflito envolvendo os poços de água. Em esses conflitos pela água as comunidades indígenas Wayuu expulsaram os

colonos espanhóis do território, onde eram explorados os bancos períferos, para a sua atual localização na cidade de Riohacha.

A importância das águas também pode ser salientada pelo seu manejo, que tem se baseado na exploração dos jagüeyes, tornando-se o recurso hídrico fundamental para a manutenção da vida nas comunidades Wayuu. Basicamente, um jagüey é um reservatório artesanal de água da chuva que se acumula durante os períodos de chuva e que depois é usada na estação da seca. Qualquer alteração climática que provoque o fracasso das chuvas condena as comunidades indígenas locais a situações extremas.

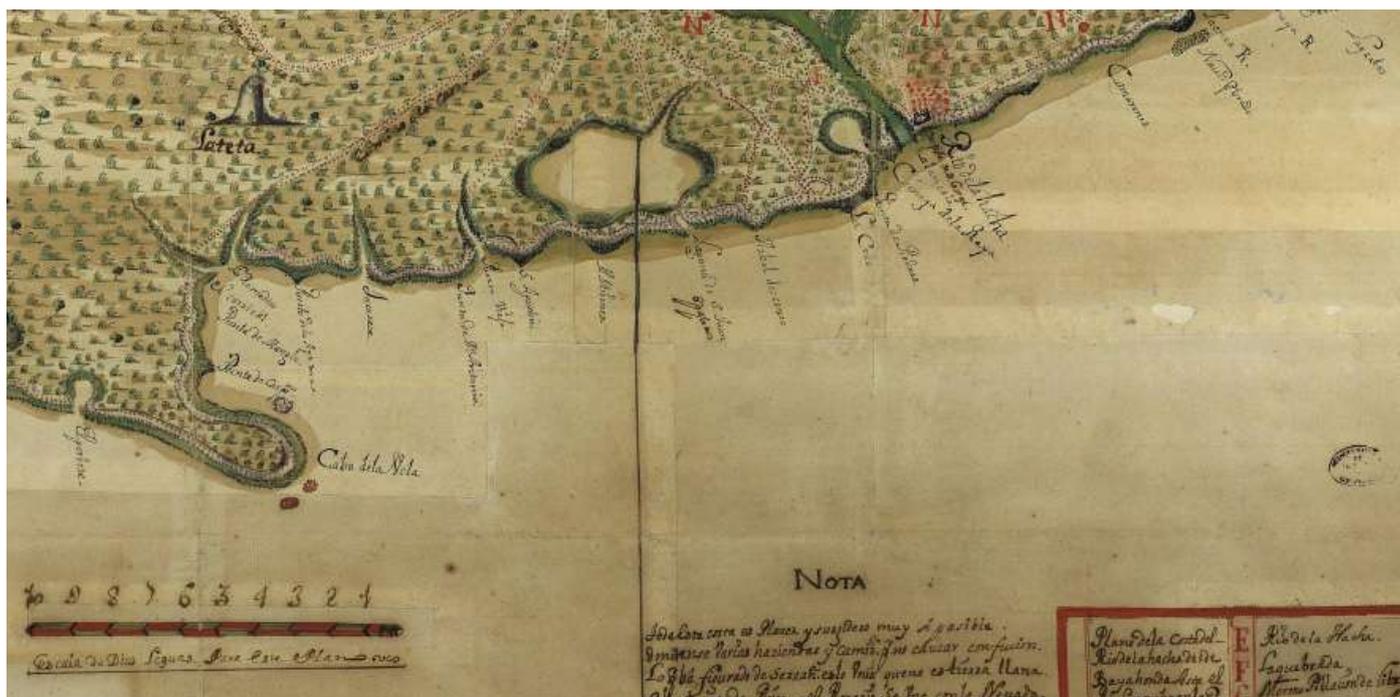
MESTRADO

PESQUISA OPERACIONAL E
INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL

LINHA DE PESQUISA EM SAÚDE

UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

Figura 4: Detalhe do "Plano de la costa del Rio de la hacha desde Bayahonda Asta el Rio que nombran la Enea" 1737



Fonte: MCU, Archivo General de Indias, MP-PANAMA, 138.⁴

Nos mapas anteriores, é possível observar uma rede de caminhos (Figura 3) que margeia a costa do Caribe. Toda essa informação cartográfica assim como os documentos escritos nos ajudam a entender como o território foi utilizado ao longo dos séculos, por exemplo, com as salinas de Manaure ativas, desde o século XVII até hoje. Como ficou evidenciado nos exemplos anteriores, a partir desses mapas e de documentos antigos, é possível aproveitar as informações históricas para agregar um valor histórico e cultural ao território, podendo, assim, criar uma futura exploração turística que leve em conta e integre outros recursos além do uso único das riquezas naturais.

A partir da amostra do *Proyecto Lineamientos para el ordenamiento territorial costero y marino del departamento de La Guajira desde la diversidad cultural*, os dados foram tratados buscando-se uma aproximação ao sentimento geral da comunidade acerca da identidade local, descobrindo quais foram as principais palavras expressas em torno dessa questão. Com isso, pretendíamos analisar quais conceitos eram os mais repetidos, para dar uma melhor resposta às necessidades das comunidades locais e que respeitasse suas culturas e tradições.

O elevado potencial turístico que possui o departamento da Guajira tornou-o "o diamante bruto" para o turismo nacional. Assim, este setor econômico passa a ser um dos pilares atuais e futuros da dinâmica econômica e social do departamento.

Nesta ordem de ideias, ao contrário do extrativista, este

setor requer uma cadeia de valor que envolve uma importante linha de interações sociais e culturais, o que o torna um meio de transformação econômica no território, uma vez que permite uma exploração em busca de alternativas que possibilitem a utilização e distribuição de custos e benefícios de forma sustentável.

Portanto, a pesquisa considera relevante incluir neste estudo uma seção que proponha as possibilidades social e ambientalmente sustentáveis para o futuro da dinâmica do turismo na Guajira.

Levando em consideração que, atualmente, na Colômbia, a proposta do Turismo Comunitário inclui o corredor caribenho até Riohacha, La Guajira, bem como outras projeções de e para o Caribe insular como destino de trânsito necessário e imperdível, propõe-se, por exemplo, o desenvolvimento de um itinerário cultural comunitário organizado e combinado – para dizer apenas uma das várias possibilidades – para criar dinâmicas de recuperação de paisagens e tradições com legados e princípios conservacionistas ancestrais, como atualmente tem se conseguido, até certo ponto, com Cabo de La Vela. Esta proposta inicial tem como rota a que existe entre as cidades de Riohacha e Manaure, já que é o caminho que se realizava no passado para acudir os bancos periferos da região.

Portanto, esta proposta objetiva alcançar a coordenação entre pontos contíguos, com a possibilidade de criação de sistemas produtivos locais baseados em valores culturais, históricos e ambientais com potencial de uso. O diferencial

da proposta consiste no caráter comunitário que garante a sustentabilidade do roteiro, o que resulta no fortalecimento da identidade local e das capacidades produtivas individuais e coletivas.

Seria então possível criar o seu próprio roteiro cultural, que pode ser denominado *Itinerario cultural camino de las perlas* (itinerário cultural caminho das pérolas), ou algo semelhante, mas inserido numa paisagem cultural Guajira, onde é assegurada a proteção das tradições culturais e do meio ambiente. Pretende-se que este projeto possa ser gerido pelas comunidades indígenas, organizações e associações comunitárias locais. Da mesma forma, com base nos resultados da pesquisa, sugere-se que mesmo a Universidade de La Guajira (UNIGUAJIRA) deva desempenhar um papel muito importante, por ser considerada o motor de desenvolvimento do departamento desde a formação de talentos humanos, pesquisa e extensão na medida das capacidades da projeção social que realiza.

O desenvolvimento do território pela criação de itinerários culturais

Os itinerários e paisagens culturais são um importante recurso que permite o desenvolvimento e a conservação do património histórico-cultural e de um território. É uma ferramenta desenvolvida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2005) no documento *Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial*. Para a proposta apresentada, seria uma opção interessante que busca aliar a preservação ambiental ao desenvolvimento dos povos indígenas, em meio aos desafios climáticos globais.

Esse roteiro cultural que se propõe a partir da revisão literária anterior e da análise contextual seria percorrer o antigo caminho litorâneo que liga Riohacha ao Cabo de la Vela por aquele percurso que, segundo o comentado na seção anterior, foi amplamente utilizado para a exploração dos bancos de pérolas entre os séculos XVI e XIX. É considerada uma alternativa interessante para recuperar aquele património cultural agora esquecido, extremamente importante no passado e que agora permitiria, de alguma forma, revitalizar a economia local, a partir de uma utilização concertada, planificada e organizada pelas próprias comunidades Wayuu, na exploração do território para fins turísticos, já que atualmente ocorre de forma entrópica, como se observa na análise deste estudo.

Para MARTORELL CARREÑO (2014), os itinerários culturais podem ser uma via de comunicação terrestre, aquática, mista ou de outra natureza, determinadas e caracterizadas por ter dinamismo específico e funcionalidade histórica. Os itinerários culturais se manifestam em intercâmbios culturais contínuos e multidimensionais e recíprocos de

pessoas, bens, ideias, conhecimentos e valores no interior de um país, ou entre países e regiões, durante um período significativo.

Segundo as propostas de Buson (2018, 2020), Zamberlan (2019) e Sonaglio (2020), esses itinerários, além de aspectos culturais, visam o desenvolvimento sustentável da população no território por meio da patrimonialização e do uso de todos aqueles aspectos naturais, arquitetônicos e das diversas expressões da cultura e dos demais aspectos históricos da formação do território ao qual pertencem. Um itinerário cultural não é uma rota turística, é um lugar onde a cultura circulou através do tempo mediada pelos atores locais, mas pode se transformar quando sua patrimonialização passa a ser usada como produto turístico, bem como para o desenvolvimento de outros sistemas produtivos. A recuperação desses itinerários depende de uma autenticidade histórica em que, por documentos históricos, é possível recuperar esses recursos trazendo um novo valor agregado ao território.

No *Manual de los Conceptos Teóricos de Rutas Culturales*, do projeto V.E.R.N.E. (*Vocational Education for European Routes Networks*) do Instituto Europeo de Itinerarios Culturales (IEIC)⁵, da União Europeia, basicamente existem cinco ações prioritárias que devem ser levadas em conta para o desenvolvimento de um projeto de itinerário cultural:

- 1 – Definição do tópico, ou seja, a definição do itinerário em si.
- 2 – Identificação dos elementos patrimoniais; uma fase de trabalho intenso de pesquisa sobre o terreno, identificando os elementos históricos, ambientais e sociais, tangíveis e intangíveis. Nesta etapa, se faz necessário o trabalho conjunto de pesquisadores em equipes interdisciplinares.
- 3 – Criação de uma rede, com estatuto legal; se fará necessário elaborar, entre os diferentes atores (centros de pesquisa, universidades, secretarias de estado e municipais, entre outros), uma rede para troca de informação, a fim de programar as ações para a conservação e promoção do itinerário.
- 4 – Criação de uma ação comum; a rede criada deverá desenvolver as estratégias de ação para defender a candidatura do itinerário em organismos como a UNESCO.
- 5 – Criação de uma visibilidade comum; neste estágio, são demandados trabalhos de sensibilização e formação dos elementos do itinerário, a marca desse caminho, o que lhe dará sua identidade própria frente a outros lugares, ou seja, um selo de autenticidade.

Fica assim explicada a necessidade de uma autenticidade histórica e cultural para que essas iniciativas possam se desenvolver. No aspecto histórico, existe uma ampla documentação sobre o território que fica nos registros do Arquivo Geral das Índias e em outros centros de documentação na Espanha e na Colômbia.

Existem vários tipos de itinerários, como é possível visualizar na Tabela 1. A classificação apresentada segue na “*Guía Metodológica para la Elaboración de Itinerarios*

Culturales”, da Agencia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS, 2016).

Quadro 1: Tipo de itinerários culturais

TIPO DE ITINERARIOS CULTURALES					
POR SU DIMENSIÓN TERRITORIAL	POR SU DIMENSIÓN CULTURAL	POR SU OBJETIVO O FUNCIÓN	POR SU DURACIÓN TEMPORAL	POR SU CONFIGURACIÓN EXTRUTURAL	POR SU MARCO GEOGRÁFICO
- local - regional - nacional - continental - intercontinental	- dentro de una región cultural determinada - a lo largo de diversas áreas culturales que comportan un proceso de influencias recíprocas	- social - económico - político - cultural - espiritual - multidimensional	- en uso - en desuso	- lineal - cinturón - cruciforme - en red	- terrestre - acuáticos - mixtos

Fonte: AICS (2016, p.11)

Assim mesmo, em seus diferentes tipos, de acordo com as recomendações do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, ICOMOS, sigla em inglês para *International Council of Monuments and Sites*, (ICOMOS, 2008 p.2,3), um itinerário cultural deve ter como elementos definidores os seguintes pontos:

- Contexto: os itinerários culturais inscrevem-se num contexto natural e/ou cultural sobre o qual incidem contribuindo para sua caracterização e seu enriquecimento com novas dimensões, no quadro de um processo interativo.

- Conteúdo: deve apoiar-se, necessariamente, sobre os elementos patrimoniais tangíveis que constituem os testemunhos e a confirmação física da sua existência. Os elementos intangíveis dão ao conjunto dos elementos concretos um sentido e uma significação.

- Valor de conjunto partilhado: o conceito de itinerário cultural refere-se a um conjunto de valor superior à soma dos elementos que o constituem e que lhe dão sentido.

- Caráter dinâmico: para além de se afirmar por um traçado histórico de caráter físico e de elementos patrimoniais, os itinerários culturais implicam um fator de dinamismo que age como um fio condutor através do qual agiram as influências culturais recíprocas.

- Meio: o itinerário cultural está estreitamente ligado ao seu meio, do qual faz parte integrante.

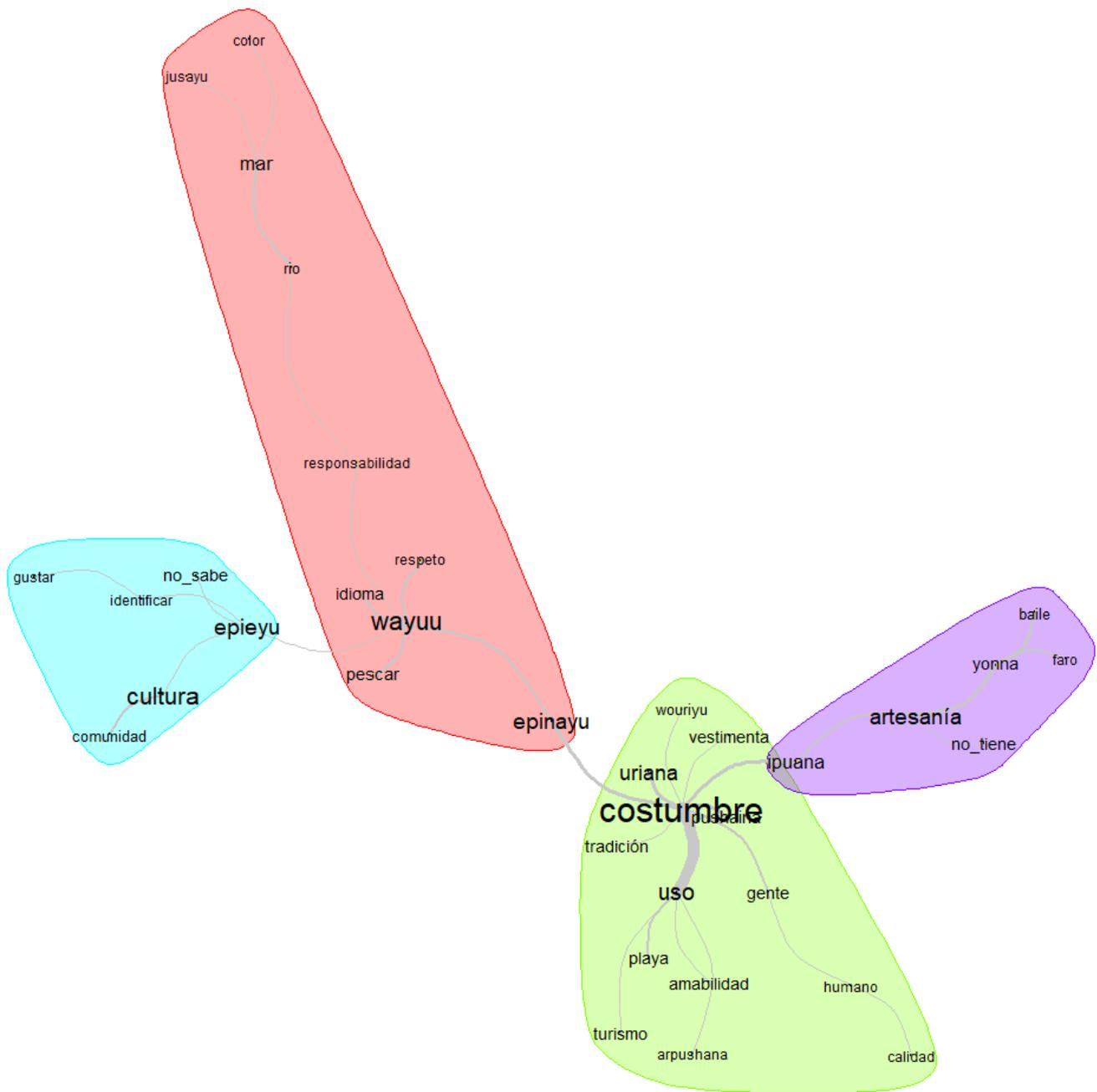
Na proposta que pretendemos desenvolver, o conteúdo histórico com elementos cabíveis estão presentes no território. Faz-se necessário desenvolver uma exaustiva revisão bibliográfica, já em marcha, para obter dados precisos de localizações dos elementos presentes nos mapas e documentos históricos.

Análise dos aspectos mais relevantes da identidade local para todos os municípios costeiros

Para o tratamento das informações deste trabalho de pesquisa, foi utilizado o aplicativo IRaMuTeQ versão 0.7 alpha 2. Essa ferramenta utiliza o ambiente estatístico do software R, que é um entorno de cálculos estatísticos e gráficos. O programa destina-se exclusivamente a trabalhar com textos; estes encontram-se num corpus de texto e podem ser em formato textual ou matricial. No caso da investigação, utilizaram-se exclusivamente dados em formato textual.

Com os dados da pesquisa do projeto *Lineamientos para el ordenamiento territorial costero y marino del departamento de La Guajira desde la diversidad cultural*, com algumas das respostas a certas questões propostas, quisemos conhecer

Figura 6: Análise de similaridade obtida com as questões combinadas 9, 100 e 114 para conhecer os recursos identitários do território em todos os municípios do estudo.

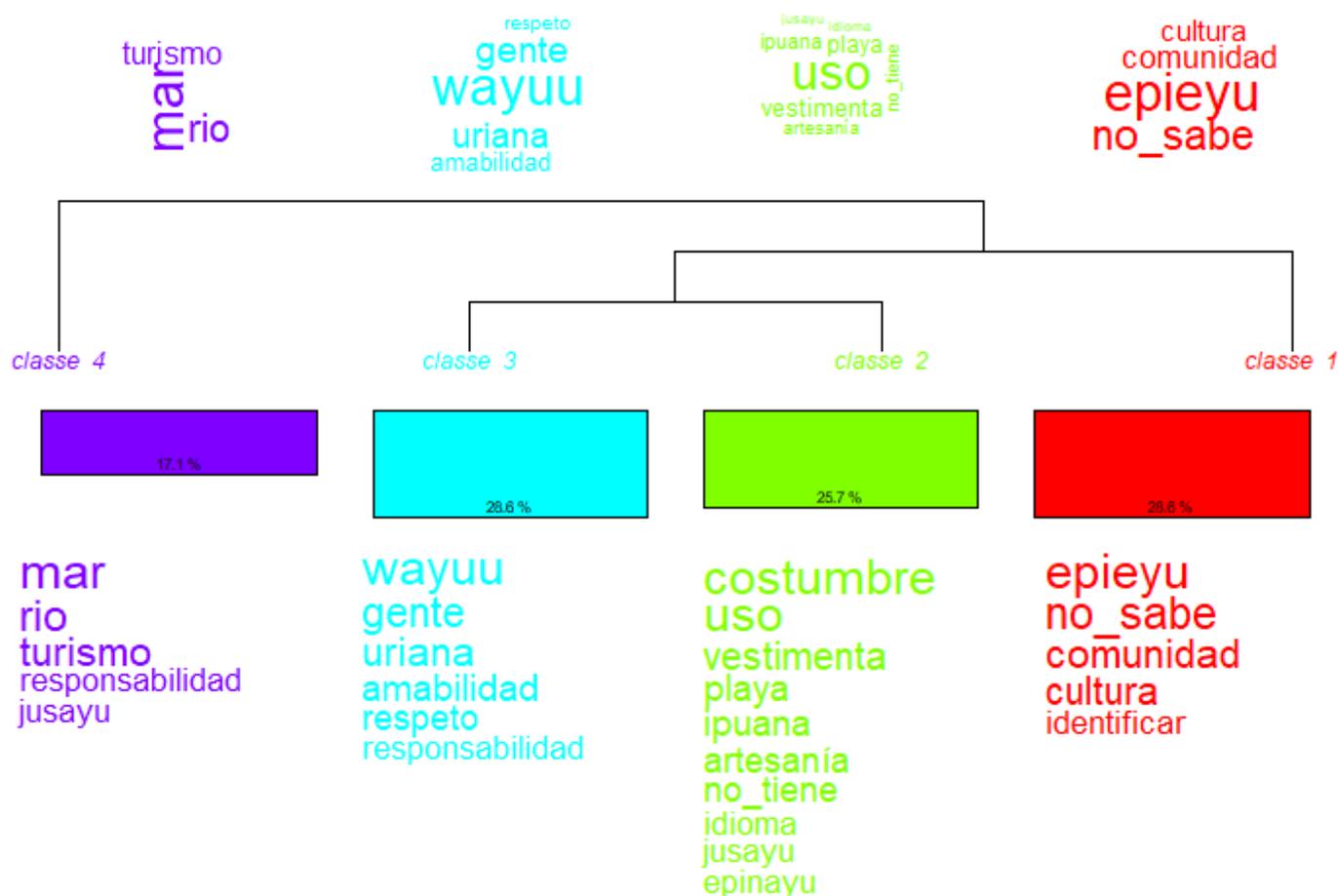


Fonte: Dados da Pesquisa a partir do uso do IRAMUTEC

Na análise de similaridade (Figura 6), pode-se observar as comunidades de palavras e seus halos, a conexão central que existe entre *costumbre* (hábito, em verde) onde se vê *tradición* (tradição) das suas gentes, *playa* (praia), *amabilidad* (amabilidade), *turismo*, *vestimenta* (roupas típicas), entre outras. À sua esquerda, está uma série de grupos ligados entre si, o grupo Wayuu (avermelhado) com palavras *respeto* (respeito), *idioma* (língua), *mar*, e ligados a este grupo em azul onde aparece a cultura. Da mesma forma, à direita de *costumbre* (hábito, o grupo de palavras (roxo) é conectado onde aparecem termos como *artesanía* (artesanato), *yonna*, *baile* (dança) etc. As proximidades observadas no gráfico a

seguir permitem identificar elementos-chave na descrição da importância e do sentimento de pertencimento étnico dessas comunidades.

Figura 7: Dendrograma das quatro classes lexicais obtido a partir da classificação hierárquica descendente obtida com as questões combinadas 9, 100 e 114 para conhecer os recursos de identidade do território em todos os municípios do estudo.

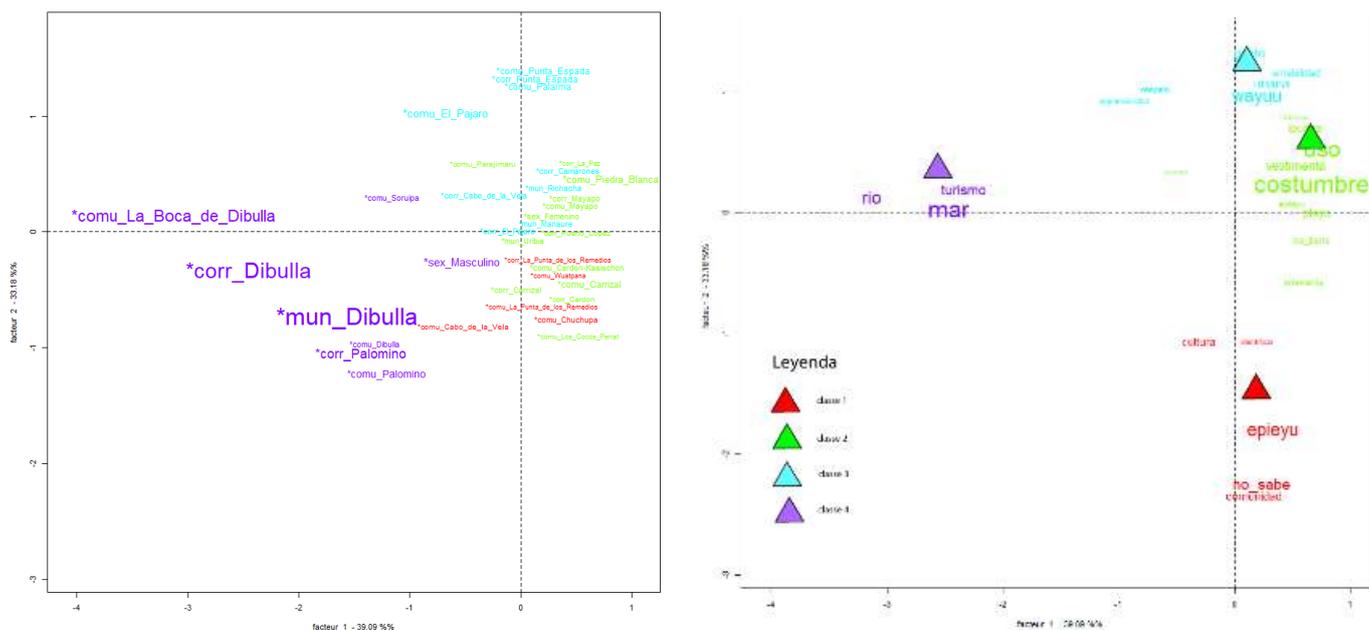


Fonte: Dados da Pesquisa a partir do uso do IRAMUTEC

Utilizando outro tipo de análise, foi realizada a Classificação Hierárquica Descendente (CDH) (Figura 6), na qual é observado o esquema hierárquico das classes dos vocabulários presentes no corpus. Por meio do CDH, é possível obter o conteúdo de cada uma das classes a partir dos textos analisados das falas, neste caso, quatro classes; a *classe 1*, com 28,6%, refere-se a tópicos como: *epiayu*, *no_sabe* (não sabe), *comunidad* (comunidade), *cultura*, *identificar*. Na *classe 2*, com um 25,7%, destacam-se as palavras *costumbre* (costume), *uso*, *vestimenta* (roupa típica), *playa* (praia) etc. A *classe 3* está ligada à anterior, com 28,6%, referindo-se às palavras, entre outras: *wayuu*, *gente*, *amabilidad* (amabilidade), *respeto* (respeito) etc. Por fim, há a *classe 4*, com um 17,1%, onde aparecem: *mar*, *rio*, *turismo*, *responsabilidad* (responsabilidade).

Para finalizar esta seção, procedeu-se à análise das especificidades (Figura 5), em que é possível combinar variáveis *municipios* (prefeituras), *corregimientos* (bairros), *comunidades*, *sexo* com as variadas classes, permitindo, desse modo, identificar uma representação espacial da importância destes termos em relação às diferentes variáveis. Assim, a figura mostra os diversos municípios do itinerário e bairros com os termos mais comuns. Isso pode servir para, em uma etapa posterior, utilizar esta ferramenta para analisar os dados com maior profundidade, obtendo, dessa maneira, aqueles elementos do território, materiais e imateriais, que possam ser incorporados à nossa proposta de estudo do itinerário cultural.

Figura 8. Análise de Especificidades e AFC das classes do corpus comparadas para as questões combinadas 9, 100 e 114 para conhecer os recursos identitários do território em todos os municípios do estudo.



Fonte: Dados da Pesquisa a partir do uso do IRAMUTEC

Conclusões

Este trabalho é considerado o início de um projeto de pesquisa mais amplo que permita determinar a possibilidade de desenvolver um itinerário cultural ao longo da costa do Caribe no departamento da Guajira (Colômbia), a partir de uma proposta no mestrado em Ciências Sociais da Universidad de La Guajira, que busca encontrar estratégias que respondam às particularidades locais baseadas nos princípios da solidariedade e da sustentabilidade.

A discussão continua aberta, porém, consideramos que este trabalho coincide com as correntes alternativas da economia que buscam encontrar outras formas de compreender e propor medidas de distribuição dos custos e benefícios ambientais, culturais e sociais decorrentes das atividades de uso do território, dos recursos naturais; e, em última instância, projetar medidas para enfrentar e reduzir os efeitos da crise ambiental usando aspectos próprios da cultura local.

A partir dos resultados obtidos, é possível evidenciar os critérios que nos aproximam da valorização do ecossistema costeiro por esta população, que faz uso cotidiano e comercial da área, bem como observar quais são as principais atividades econômicas da região, do território (entendido como espaço utilizado), pela importância e relação com os ecossistemas; ou seja, com os serviços ecossistêmicos que a faixa litorânea lhes oferece. Neste

caso, o turismo tem sido um dos aspectos que mais chama a atenção no estudo, pela enorme importância que ele desempenha nos sistemas de produção locais. O valor agregado da identidade cultural pode servir como elemento a ser incorporado à proposta.

São abundantes os recursos culturais possíveis de serem utilizados para ampliar o conhecimento dos povos originários do território, desde as tradições até os produtos artesanais confeccionados pelas comunidades locais. Para as ações necessárias para a recuperação econômica e social pós-pandêmica da Covid-19, alguns dos dados encontrados podem ser levados em consideração, visto que podem, de alguma forma, amenizar os efeitos econômicos e sociais das comunidades estudadas.

Este trabalho abre novas linhas de pesquisa, uma vez que não foi possível aprofundar todas as seções devido às dimensões exigidas, porém, os avanços teóricos e metodológicos alcançados devem ser levados em consideração para futuros estudos a serem realizados no território. Em suma, é necessário investigar as estratégias de articulação dos elementos culturais e do conhecimento holístico do ambiente natural na dinâmica econômica e social dos territórios e das populações indígenas.

Referências

AICS. Guía metodológica para la elaboración de itinerarios culturales. Programa de Asistencia Técnica al Ministerio de Culturas y Turismo – II Fase - Editado por Renzo Carlucci y Simona Piras en el marco del Programa de Asistencia Técnica al Ministerio del Culturas y Turismo de Bolivia, financiado e implementado por la AICS - Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo. 2016. Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo. Disponível em: <http://tucuna.info/images/manuales/10-GuiaMetodologiCaltinerariosCulturales-27.06.17.pdf> Acesso em: 11 fevereiro. 2022

BUSON, C. B.; ZAMBERLAN, C. O.; SONAGLIO, C.; MISSIO, F. A proposta do caminho para os ervais: desenvolvendo territórios através da criação de itinerários culturais na fronteira Brasil-Paraguai = The Proposal of «Caminho para os Ervais»: Developing Territories through Creation of Cultural Itineraries in Brazil-Paraguay Border. Espaço Tiempo y Forma. Serie VI, Geografía, [S. l.], n. 13, p. 35–54, 2020. DOI: 10.5944/etfvi.13.2020.27170. Disponível em: <http://revistas.uned.es/index.php/ETFVI/article/view/27170>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BUSON, C. B.; ZAMBERLAN, C. O. Rescate de caminos históricos como pauta de desarrollo sostenible. El camino para los yerbales, una ruta cultural de integración binacional. DESENVOLVIMENTO, FRONTEIRAS E CIDADANIA, vol. 2, no 1, p. 11-16. 2018.

DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV – 2018, Dirección de Censos y Demografía – DCD / Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2019 GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA. Plan de Desarrollo 2020-2023, Riohacha: Gobernación de la Guajira. 2020. 358 p.

ICOMOS. Carta Dos Itinerários Culturais. Elaborada pelo Comité Científico Internacional dos Itinerários Culturais (CIIC) do ICOMOS, ratificada pela 16ª Assembleia Geral do ICOMOS, em 4 de Outubro de 2008, no Québec, Canadá, 2008. Disponível em: <http://icomos.fa.utl.pt/documentos/cartasdoutrina/ICOMOSPortugalCartaItinerariosCulturais.doc> Acesso em: 11 fevereiro. 2022

MARTORELL CARREÑO, A.. La categoría itinerarios culturales y su significado en la evolución teórico-conceptual del patrimonio cultural. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21754/devenir.v1i1.241>. Acesso em: 11 fevereiro. 2022

MCU. (Espanha) Ministerio de Cultura y Deporte. Mapa; "Plano de la Mensura hecha para saver la distancia desde la Nueva Villa de San Carlos al Surgidero de Manaure, y de éste á la Ciudad del Rio de el Hacha, y de aqui á dicha Villa de San Carlos, cuja diligencia se practicó por ordenes Expedidas por su Excelencia con fecha de 10 de febrero y 1º de Marzo de este año de 1762" , [1762]. 1 mapa, color. Archivo General de Indias, MP-PANAMA, 166. Disponível em: <http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/show/22215?nm> Acesso em: 06 maio. 2020

MCU. (Espanha) Ministerio de Cultura y Deporte. Mapa; "Mapa general de la Provincia de yndios Goagiros que llaman del Río del Hacha, situada entre las de Santa Marta y Maracayvo para inteligencia de su extensión y limite". [1769]. 1 mapa, color. Archivo General de Indias, MP-PANAMA, 184. Disponível em: <http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/show/22235?nm> Acesso em: 06 maio. 2020.

MCU. (Espanha) Ministerio de Cultura y Deporte. Mapa; "Plano de la costa del Rio de la hacha desde Bayahonda Asta el Rio que nombran la Enea" [1737]. 1 mapa, color. Archivo General de Indias, MP-PANAMA, 138. Disponível em: <http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/description/22184?nm> Acesso em: 06 maio. 2020.

SONAGLIO, C. M.; ZAMBERLAN, C. O.; BUSÓN, C. Patrimonialização como estratégia de desenvolvimento regional: uma proposta para o "caminho para os ervais". Profanações, vol. 7, no Ed. esp., p. 43-60, 2020.

UNESCO. Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, 2005. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/opguide05-es.pdf> Acesso em: 06 maio. 2020.

VEGA, Lope de. La hermosura de Angelica: con otras diuersas rimas, Parte 2 Madrid: Pedro Madrival, 1602.

ZAMBERLAN, C. O.; BUSON, C.; SONAGLIO, C. M. Patrimonialização do território: um estudo análogo da franja oeste-sul do estado de mato grosso do sul e da região cafeeira colômbiana. X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2019.

¹ Ministerio de Cultura y Deporte (MCU) (2020a) Ministerio de Cultura y Deporte. Plano de la Mensura hecha para saver la distancia desde la Nueva Villa de San Carlos al Surgidero de Manaure, y de éste á la Ciudad del Rio de el Hacha, y de aqui á dicha Villa de San Carlos, cuja diligencia se practicó por ordenes Expedidas por su Excelencia con fecha de 10 de febrero y 1º de Marzo de este año de 1762. Archivo General de Indias, MP-PANAMA, 166. Disponível em: <http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/show/22215?nm>. Acessado em: 6 maio 2020.

² Ministerio de Cultura y Deporte (MCU) (2020b). "Mapa general de la Provincia de yndios Goagiros que llaman del Río del Hacha, situada entre las de Santa Marta y Maracayvo para inteligencia de su extensión y limite". Disponível em: <http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/show/22235?nm>.

³ En espanhol do século XVIII, *Parajes en los cuales por medio de pozos y lagunas se viene agua para beber los indios, y sus ganados, además de los que ai en los pueblos* Em espanhol atual, *Parajes en los cuales por medio de pozos y lagunas hay agua para beber los indígenas y sus ganados, además de los que hay en sus pueblos*. Tradução própria para o português "Locais em que através de poços e lagoas há água para beber os indígenas e seu gado, além dos de suas cidades".

⁴ Ministerio de Cultura y Deporte MCU (2020c). "Plano de la costa del Rio de la hacha desde Bayahonda Asta el Rio que nombran la Enea". <http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/description/22184?nm>.

⁵ V.E.R.N.E. (Vocational Education for European Routes Networks). Disponível em: <http://verne-project.blogspot.com> Acesso em: 21 ago. 2021.

⁶ Tradução própria das perguntas realizadas na pesquisa:

- 9. Se você é indígena (Wayu, Kogui, Wiwa, Arhuaco), a qual clã você pertence?
- 100. O que você mais gosta de ser _____ (o grupo étnico que respondeu na primeira seção)?
- 114. Que característica ou elemento identifica melhor sua comunidade?