

Histórico do saneamento no Brasil e sua relação com as questões ambientais e urbanas

GT 4. Saúde ambiental em um cenário de crise sanitária: gestão de resíduos, marco regulatório do saneamento ambiental, saúde do trabalhador a partir da gestão do espaço urbano na pandemia.

Juliana Santos Alves de Souza¹
Érica Tavares²

Resumo

Mesmo diante de progressos nas discussões ambientais e urbanas, o Brasil ainda apresenta precariedades no acesso aos serviços de saneamento básico. Esse déficit incentivou mudanças na legislação brasileira ao longo do tempo, permeadas por contradições e diferentes perspectivas. É de suma importância compreender o histórico dessas mudanças de modo a relacioná-las com a conjuntura atual no que tange aos avanços e retrocessos no direito à cidade. Assim, o objetivo do presente trabalho é o de sistematizar os principais marcos ambientais e do saneamento no Brasil, bem como relacionar essa trajetória às questões ambientais e urbanas. Para isso, a metodologia consistiu na revisão da literatura com abordagem teórica ancorada na perspectiva histórica e na contextualização do saneamento através da perspectiva do direito à cidade. Nota-se a divergência de competência ao longo do tempo. Já a partir dos anos 2000, a promoção do acesso ao saneamento básico apresenta maior foco, sendo o principal avanço na trajetória do saneamento a promulgação do Estatuto da Cidade (instrumento norteador da política urbana) e a proposta de sua articulação com as demais políticas.

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

¹Mestranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP) da Universidade Federal Fluminense (UFF), jsasouza@id.uff.br.

²Professora e Doutora do Departamento 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 que compõem o saneamento básico, uma vez que em 2019 mais de 35 milhões de brasileiros não tinham acesso à água tratada (TRATA BRASIL, 2021). Nessa conjuntura, o acesso aos serviços apresenta-se de forma desigual, fazendo com que as populações carentes fiquem sujeitas a condições de saneamento ambiental insuficiente (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013).

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 de modo a relacioná-lo com a conjuntura atual e os avanços nas políticas urbanas. Assim, o objetivo do presente trabalho é o de sistematizar os principais marcos ambientais e 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, de modo a obter os principais marcos do saneamento no Brasil desde 1824 a 2020, e na contextualização do saneamento sob o viés do direito à cidade.

Sendo assim, a primeira seção aborda o histórico das questões ambientais; a segunda trata sobre a evolução do saneamento no Brasil; a terceira traz a discussão do saneamento a partir da abordagem do direito à cidade e do Estatuto da Cidade como instrumento legal; e o quarto tópico apresenta as considerações finais.

Ressaltamos que o presente artigo tem origem em uma pesquisa mais ampla que trata sobre a capacidade institucional dos municípios da região intermediária de Campos dos Goytacazes/RJ de universalizarem o acesso da população aos serviços de saneamento básico no atual contexto político, econômico e social.

Para isso, o referencial teórico da pesquisa considera a capacidade institucional e a dependência de trajetória no setor, entre outras dimensões. Porém, devido ao escopo desse artigo, focaremos somente nas dimensões relativas ao

levantamento histórico dos marcos ambientais e do saneamento, assim como apontamentos conceituais sobre sua relação com o direito à cidade.

Histórico das questões ambientais

As discussões envolvendo o desenvolvimento e os direitos humanos ganham força na segunda metade do século XX, devido às marcas das Guerras e vislumbrando um futuro melhor para a humanidade. As questões ambientais apenas entram em pauta após alguns eventos que colocaram em evidência a “limitação do capital da natureza” e os “perigos decorrentes das agressões ao meio ambiente” (SACHS, 2009, p. 47-48).

Assim, em 1971 foi realizada a reunião de Founex pelos mesmos organizadores da ECO-72 ou Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo, Suécia. Ambas abordavam a relação entre desenvolvimento e meio ambiente (SACHS, 2009, p. 48). Na ECO-72, países como o Brasil questionavam os países desenvolvidos sobre o desenvolvimento sustentável, pois receavam limites ao seu crescimento econômico (MOREIRA *et al.*, 2021). Essa reunião, apesar das divergências entre os países (SACHS, 1993), trouxe novas perspectivas sobre os problemas ambientais oriundos das atividades humanas (MORAIS; GONÇALVES, 2018).

Em 1987, foi publicado o Relatório de *Brundtland* ou Nosso Futuro Comum que leva à ECO-92 ou Rio-92. Esse relatório foi criticado devido à consideração de que o desenvolvimento sustentável seria um “oxímoro” (SACHS, 1993), sendo apontado por Sachs (1993, p. 35) que deve ser levado em conta o desenvolvimento sustentável para evitar o esgotamento dos recursos naturais. Com o Relatório de *Brundtland*, o termo desenvolvimento sustentável passou a ser amplamente empregado (MOREIRA *et al.*, 2021). Mas o que é especificamente o desenvolvimento sustentável? Para Sachs (2009, p. 53) o desenvolvimento sustentável pode ser expresso como:

(...) um outro desenvolvimento, endógeno (em oposição à transposição mimética de paradigmas alienígenas), auto-suficiente (em vez de dependente), orientado para as necessidades (em lugar de direcionado pelo mercado), em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais.

Embora haja essa perspectiva, existem críticas relacionadas ao conceito. Segundo Vizeu, Meneghetti e Seifert (2012), em um cenário político de degradação econômica e uso predatório dos recursos naturais, a concepção de desenvolvimento sustentável foi considerada como uma “tentativa” de minimizar os efeitos do sistema capitalista de produção no que concerne à “exploração, destruição e alienação”.

Para mais, a construção do conceito não considerou o contexto histórico e se materializou em algo automático, instrumentalizado, sendo cooptado pelo mercado e por discursos políticos. Em diversas situações, o conceito foi aplicado para legitimar as ações dos empreendimentos de modo a atender aos donos de capitais (VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012). Assim, é possível inferir que o uso do discurso de desenvolvimento sustentável pode mascarar a realidade da relação entre interesses empresariais e a conservação dos ecossistemas.

Em que pese a problemática apontada, retomando a perspectiva histórica, vinte anos após a ECO-72, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (MOREIRA *et al.*, 2021) ou Encontro da Terra (SACHS, 2009, p. 48) ou Rio-92. É possível verificar a mudança do nome quando comparada à reunião realizada em Estocolmo, sendo a dimensão ambiental mais enfatizada nessa.

Moreira *et al.* (2021) apontam que a Rio-92 traz a divulgação do desenvolvimento sustentável trazido presente no Relatório de *Brundtland*. O encontro trouxe uma nova dimensão para as relações externas do Brasil, sendo incluída a questão ambiental na agenda dos ministérios, empresas e demais instituições (MORAIS; GONÇALVES, 2018).

Esse encontro deu origem à Agenda 21, a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de princípios para Florestas, a Convenção sobre a Biodiversidade Biológica e a Convenção sobre o Clima (MOREIRA *et al.*, 2021; PESSINI; SGANZERLA, 2016).

É importante pontuar que em 2000, foram adotados os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs) (SANAHUJA, 2015). Roma (2019) traz que os ODMs foram oito objetivos acordados entre os países que faziam parte da Organização das Nações Unidas (ONU) no intuito de eliminar a pobreza extrema e a fome, principalmente nos países menos desenvolvidos. Além desses objetivos,

existiam 21 metas e a avaliação do desenvolvimento dessas metas ao longo do tempo se deu por 60 indicadores.

Outro evento de grande importância para as discussões ambientais foi a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002, também conhecida como Rio+10, que ocorreu em Johannesburgo (África do Sul). O objetivo da Rio+10 foi o de tratar da Agenda 21 em âmbito local (GARVÃO; BAIA, 2018).

Em 2012, aconteceu a Rio+20 no Rio de Janeiro, em um cenário de debates acerca do novo Código Florestal instituído pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Apesar das discussões sobre o novo Código Florestal, o Brasil apresentou nessa Conferência uma postura diferente, pois a agenda política trazia modificações importantes na conduta com o meio ambiente, como o aumento das áreas das Unidades de Conservação (UCs). Dos documentos oriundos da Conferência, o mais significativo foi o intitulado como “Futuro que queremos”. Os principais temas da Rio+20 foram: energia, segurança alimentar, emprego, cidades sustentáveis, água, oceanos e desastres naturais (GARVÃO; BAIA, 2018; MORAIS; GONÇALVES, 2018; PESSINI; SGANZERLA, 2016).

A Assembleia Geral da ONU aprovou no ano de 2015 – com o encerramento do período estipulado para os ODMs, com o Brasil logrando sucesso em concretizar os objetivos na realidade nacional (ROMA, 2019) – os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio do documento intitulado “Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (SANAHUJA, 2015).

A Agenda 2030 é um plano de ação que contém 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e, entre esses, o ODS 6 que diz respeito a: *“Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos”*. As metas que fazem parte desse ODS, em resumo, tratam da participação da comunidade local e cooperação internacional, proteção de ecossistemas relacionados aos corpos hídricos, gestão integrada, eficiência, atendimento aos mais vulneráveis e a universalidade de acesso (Plataforma Agenda 2030, 2021).

A pontuação sobre a evolução nas discussões acerca da conscientização ambiental e o panorama internacional das conferências é importante, pois essas refletem nas políticas específicas dos serviços oriundos e relacionados aos recursos naturais. Assim fica possível notar a transição da ECO-72 que apresentou discussões mais gerais e relacionadas ao desenvolvimento para atualmente com a

agenda 2030 (Figura 1) serem discutidos o acesso aos serviços como os de saneamento e a redução da pobreza.



Fonte: Autores (2021).

Histórico do saneamento no Brasil

Os processos de ocupação do espaço e a concentração populacional nas cidades cada vez mais expressam a importância de articular as questões ambientais e urbanas, entre elas o acesso ao saneamento básico. Abordando especificamente a evolução da legislação e instrumentos brasileiros referentes ao saneamento no Brasil, Fonseca e Prado Filho (2006) citam que antes do século XX já havia instrumentos de gestão das águas, mesmo que com intenções voltadas à arrecadação de impostos, sem considerar os aspectos de preservação e conservação dos ecossistemas.

Assim, segundo Daronco (2013), desde a Constituição do Império de 1824, a temática de recursos hídricos era abordada, enfatizando que as águas superficiais eram de domínio nacional e as águas subterrâneas pertenciam aos proprietários de terras em que essas águas se encontrassem, não trazendo em seu escopo preocupações relacionadas à preservação ambiental (MOREIRA *et al.*, 2021).

Em 1875 é criada no estado de São Paulo a Companhia Cantareira de Águas e Esgotos, esse período foi marcado pela transição da distribuição de água por meio de chafarizes nas praças públicas para a rede diretamente ligada às residências (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015, p. 8).

Em 1890, o Código Penal trazia punições a quem causasse danos à potabilidade das águas, prejudicando o seu uso para consumo e trazendo riscos à saúde pública. Em 1891, sendo proclamada a República, a Constituição traz a responsabilidade do saneamento para os estados e municípios. Em 1894 é criado o primeiro Código Sanitário no estado de São Paulo. O Código Civil, em 1916, traz o direito de uso da água, mas não aborda a regulação desse recurso, sendo assim, o usuário poderia usar da forma que desejasse desde que não faltasse aos demais (DARONCO, 2013; SOUSA; COSTA, 2016; DÍAZ; NUNES, 2020).

Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, ficando esse responsável pelo setor de saneamento básico, considerado como fator importante para o saneamento, uma vez que a regulamentação era ausente. A Constituição de 1934 traz responsabilidade à União, estados e municípios pelos aspectos sanitários, porém mais relacionados à saúde pública e a reformulação proposta pelo Ministério da Educação e Saúde Pública centralizava o saneamento na administração federal. Nesse mesmo ano, foi aprovado o Código das Águas, abordando questões referentes à preservação dos recursos hídricos e foi considerado como primeiro marco legal da gestão dos recursos hídricos (DÍAZ; NUNES, 2020; MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015). A gestão dos recursos hídricos, em 1937, pela Constituição, permanecia de competência exclusiva da União, com preocupações pertinentes à exploração desse recurso (DARONCO, 2013).

Na década de 60, especificamente 1964, foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), destinando investimentos significativos ao setor de saneamento, e às companhias estaduais de saneamento (SANTOS *et al.*, 2018; SOUSA; COSTA, 2016). Em 1967, é criado o Conselho Nacional de Saneamento (DARONCO, 2013). Na década de 1970, ficou constituído o Planasa (Plano Nacional de Saneamento Básico) (1971) principal política do setor de saneamento. Ressalta-se aqui que nesse mesmo período o Brasil passava por uma ditadura, logo o saneamento apresentava controle centralizado. Em 1971, as companhias estaduais dominavam a administração do saneamento no Brasil, fator que era explicado pelos incentivos políticos ao longo do tempo e pela própria centralização. O Planasa conseguiu aumentar significativamente o acesso aos serviços de saneamento básico (TRINDADE JÚNIOR, 2021; SOUSA; COSTA, 2016), embora Britto (2012, p. 9) aponte 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”, o papel dos municípios é fragilizado nesse contexto. Para acessar os recursos federais destinados ao setor e gerenciados pelo BNH era necessária a concessão da exploração dos serviços às companhias estaduais.

Já nos anos de 1980, ocorre a descentralização política do saneamento. Com o fim do estado autoritário, a extinção do BNH se deu em 1986 e do Planasa em 1991. Esse quadro gerou maior autonomia municipal, porém a situação não ficou clara em relação à responsabilidade sobre a prestação dos serviços de saneamento. Esse panorama de incertezas fez com que os estados ainda conseguissem manobras para sua hegemonia (SOUSA; COSTA, 2016; OLIVEIRA; LIMA, 2015).

Em 1981, fica instituída a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) e o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente). A PNMA é considerada fundamental para tratar o meio ambiente como um todo, pois anteriormente os aspectos ambientais eram tratados separadamente (DARONCO, 2013; GARVÃO; BAIA, 2018; MOREIRA *et al.*, 2021).

Antes da Constituição Federal de 1988 havia incerteza acerca da responsabilidade do saneamento, fator consequente da ineficiência do Planasa. A constituição, de certa forma, reforça a responsabilidade dos municípios não só para o saneamento, mas para os serviços públicos de um modo geral, sendo respeitada a autonomia dos municípios em consonância com o pacto federativo (BORJA; MORAES, 2006; SOUSA; COSTA, 2016).

Desde 1990, com a gestão de Fernando Henrique Cardoso, foi incentivada uma agenda política neoliberal, com tendência à privatização dos serviços, 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. A “onda” de privatização proporcionou o início da venda das companhias estaduais e a “abertura de capital nas bolsas de valores”. As justificativas mais corriqueiras postas para essa política de privatização do saneamento concentram-se em uma maior capitalização, profissionalização, planejamento, transparência, cobertura e qualidade nos serviços de saneamento. 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).

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. Anos depois, em 1997, foi criada a Política e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SANTOS *et al.*, 2018; GARVÃO; BAIA, 2018).

O Estatuto da Cidade, instituído em 2001, colocou significativas mudanças para pensar a gestão urbana no Brasil, 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, ambientais e outras. 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).

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 e simbolizou um avanço para o setor de saneamento no Brasil, com os integrantes da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental como aliados, que haviam se posicionado contrários à privatização do saneamento, o governo federal promoveu reformulações no setor. O Ministério das Cidades ficou responsável pela elaboração de projeto de lei para um novo marco do saneamento, que após 862 emendas e muitas divergências com os grupos que defendiam a predominância da atuação estadual sobre o saneamento, foi aprovado no ano de 2007 (SANTOS *et al.*, 2018; SOUSA; COSTA, 2016).

Antes de falar sobre o Marco do Saneamento de 2007, 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 abordagem sobre o Marco de 2007, esse foi instituído pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que “estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico; cria o Comitê Interministerial Saneamento Básico” e dá outras

providências (BRASIL, 2007). Sousa e Costa (2016) apontam que tal legislação não sanou as dúvidas referentes ao arranjo institucional – oposto ao colocado por Santos *et al.* (2018), onde além das superações dos problemas políticos, a Lei nº 11.445/2007 propiciou uma articulação entre as esferas administrativas – e, também, não promoveu a almejada universalização dos serviços. Santos *et al.* (2018) pontuam que o Marco de 2007 apresentava alguns entraves, sendo relacionados a dificuldades financeiras dos municípios em cumprir as metas, como a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, ocorrendo inúmeras extensões dos prazos para tentativa de alcance das metas.

Em 2013, foi aprovada a versão final do PLANSAB, por Decreto de nº 8.141, de 20 de novembro de 2013, assim como pela Portaria Interministerial nº 571, de 05 de dezembro de 2013. A criação do PLANSAB estava prevista já em 2007 com a promulgação da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2014). A elaboração do PLANSAB se deu em três etapas. Na primeira, ocorreu a formulação do Pacto pelo Saneamento, no intuito de fazer com que a sociedade aderisse ao Plano. No Pacto ficaram acordados eixos básicos para coordenar a direção em que iria caminhar o PLANSAB. Esses eixos seriam o da universalização, da participação e do controle social, da cooperação do ente federativo, integração entre as políticas e a sustentabilidade. Na segunda etapa, houve a criação do panorama do saneamento básico no Brasil. Os prognósticos tinham em seu escopo alguns conceitos, desafios para a criação do PLANSAB, análise do saneamento no Brasil, investimentos para atingir as propostas estabelecidas, entre outros. A última etapa foi a de consulta pública (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013).

Na estrutura da versão final do PLANSAB é possível notar a presença de aspectos referentes às bases legais e competências institucionais; aos princípios fundamentais; à análise situacional, onde essa abarca o déficit de saneamento básico, os investimentos no setor, os programas e ações do Governo Federal e uma avaliação político institucional; à projeção de cenários do saneamento no Brasil, com três cenários para o planejamento (sendo o cenário 1 o de referência, com propostas e medidas a serem atingidas em 20 anos); às metas; às necessidades de investimentos; às diretrizes e estratégia; aos programas (saneamento básico integrado, rural e estruturante); e aos critérios de seleção e hierarquização das

demandas desses programas e, por último, ao monitoramento, avaliação sistemática e revisão do Plano (BRASIL, 2014).

Já pavimentando o caminho para novas mudanças significativas no setor, em julho de 2018, o presidente Temer editou a Medida Provisória (MP) de nº 844. Essa MP visava alterações ao marco 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 868 apresentava, basicamente, as mesmas características da MP 844, apenas com algumas alterações. A proposta de alteração do marco de 2007 pela MP 868, para melhor compreensão, pode ser dividida em quatro aspectos: titularidade, supervisão regulatória, ampliação da concorrência e isonomia competitiva e incentivo à prestação regionalizada (FGV, 2019).

Em relação à titularidade, a proposta da MP 868 era de que os titulares dos serviços de saneamento seriam os municípios e o Distrito Federal, em caso de interesse local, e a estrutura de governança interfederativa, em caso de interesse comum. No que concerne à supervisão regulatória, a MP trazia a atribuição da edição de normas nacionais para a regulação dos serviços de saneamento pela ANA (Agência Nacional de Águas). Sobre a concorrência e isonomia competitiva, o exposto nessa MP trazia efeitos sobre os contratos de programas nos serviços de saneamento devido à lei dos consórcios públicos, de modo a aumentar a concorrência entre as empresas estatais e privadas. Como consequência, criar-se-ia abertura para atuação da iniciativa privada no setor (FGV, 2019).

O incentivo à prestação regionalizada refere-se à concepção de meios para os municípios aderirem ao modelo com a titularidade por blocos de mais de um município. Esse tipo de prestação dependeria do aval dos municípios titulares. Para isso, seriam criados meios de induzir os municípios a aderirem à prestação regionalizada, com a aplicação de recursos não onerosos da União (FGV, 2019).

Assim como a MP 844, a MP 868 não foi votada. Dessa forma, o mesmo relator da MP 868, criou o Projeto de Lei nº 3.261, com basicamente as mesmas propostas da MP 868, sendo esse PL 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 com conteúdo próximo à PL nº 3.261. Em dezembro de 2019, o PL nº 4.162 foi aprovado pela Câmara dos Deputados e em abril de 2020 foi levada para votação pelo Senado (FGV, 2020). As propostas do PL

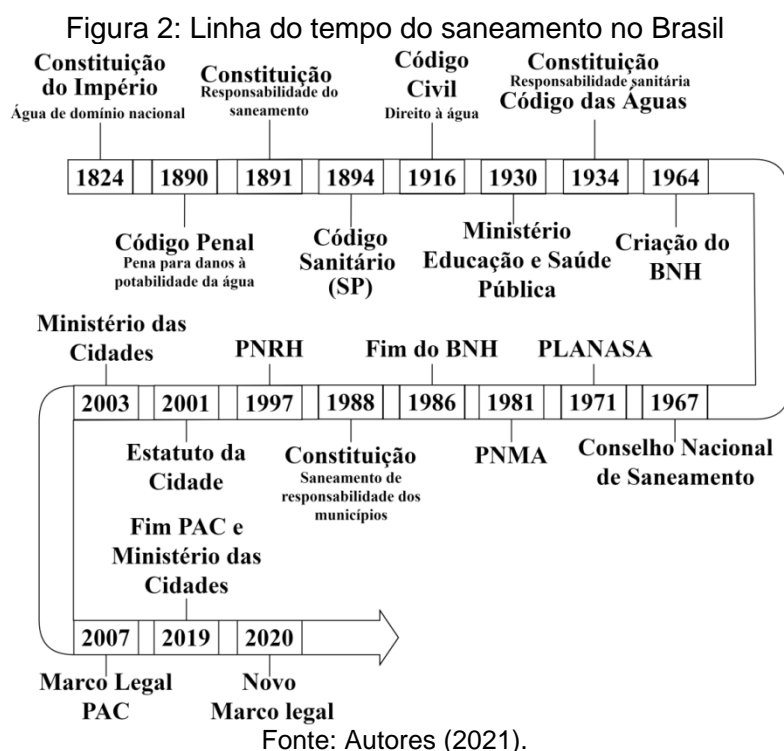
nº 4.162 traziam questões referentes à titularidade dos serviços de saneamento, supervisão regulatória, ampliação da concorrência e isonomia competitiva, regularização dos contratos de programas, alienação das companhias estaduais de saneamento básico e incentivos à prestação regionalização (FGV, 2020).

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, o novo marco legal do saneamento, instituído pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, apesar de apresentar-se como solução para as dificuldades no setor de saneamento, ainda faz permanecer essas lacunas para a política nacional e para a responsabilidade no setor. Para mais, é exposta que a única certeza do novo marco de 2020 é o interesse em privatizar os serviços de saneamento. Esse ponto fica claro com o veto ao artigo 16 que quebra a estabilidade das companhias estaduais com o fim dos contratos de programa e a pressão sobre os municípios para a aderência a concessão dos serviços, com incentivos como a não priorização para o recebimento de recursos (MARQUES; CANÇADO; SOUZA, 2021; SOUSA, 2020).

Uma das consequências do novo marco regulatório 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 considerável de parte dos serviços realizados pela companhia para a iniciativa privada. O leilão ocorreu em abril de 2021. O objetivo declarado foi o de aumentar a abrangência de atendimento, porém o real motivo era o interesse político imediatista de solucionar a crise financeira no estado do Rio. Contudo, o saneamento não é uma atividade exclusivamente econômica (GONÇALVES, 2017).

A fim de sintetizar o levantamento apresentado aqui como um dos objetivos desse texto, é possível perceber na Figura 2 a evolução dos aspectos legais do saneamento e da gestão de recursos hídricos no Brasil, desde 1824 a 2020, apesar das políticas que correspondem aos setores exclusivos do saneamento e da saúde pública por muito tempo apresentarem-se divergentes no que concerne à competência (centralizada/descentralizada).



Devido aos limites desse artigo, não exploramos conceitualmente a abordagem política dessa evolução, que temos analisado a partir de concepções relativas à política urbana como a capacidade institucional ou estatal – em especial dos municípios (O’DONNELL, 2011; REPETTO, 2004; BERNAZZA, LONGO, 2014) e a *path dependence* – dependência de trajetória (BERNARDI, 2012; FERNANDES, 2002; BRITTO, 2012). Para este momento, abordamos a relação entre a expansão do saneamento básico como parte da promoção do direito à cidade.

Saneamento e o direito à cidade

Segundo Tavorari (2016, p. 94), o conceito de direito à cidade 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. Lefebvre (2011, p. 134) traz que o direito à cidade:

se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.

Também é importante trazer a contribuição de David Harvey sobre o conceito de direito à cidade, onde 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).

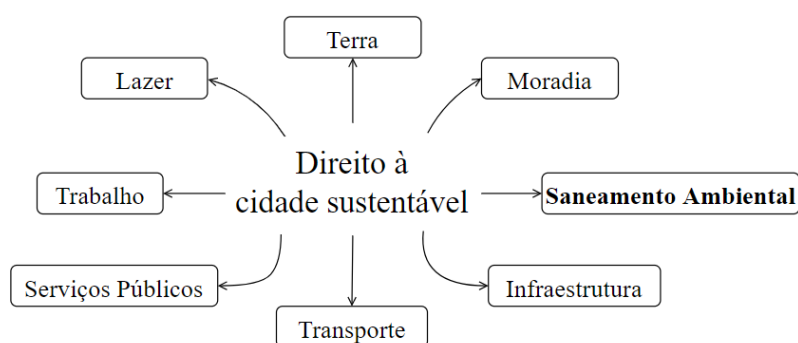
De acordo com Brandt (2018, p. 15), Lefebvre aborda o direito à cidade na relação indissociável entre urbanização e industrialização e Harvey traz o conceito entre urbanização e capitalismo. O foco de Harvey (2014, p. 231) nas discussões do direito à cidade é na urbanização, tanto que cita que os efeitos das formas secundárias de exploração (como preços exorbitantes dos aluguéis e desapropriações) são sentidos no local onde as pessoas vivem e não nas fábricas.

Apesar de algumas divergências, e retomando a questão histórica sob a perspectiva do direito à cidade, é preciso pontuar que Harvey (2014, p. 14) aborda que existe uma relação controversa entre o avanço da neoliberalização e da democratização no Brasil a partir dos anos de 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.

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, onde o saneamento é tido como elemento para promoção do direito à cidade. Segundo Fonseca e Rossetto (2018), o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, traz capacidade legal aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que necessitavam de

regulamentação. Esses artigos trazem 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 de sustentabilidade nas áreas urbanas. No Estatuto da Cidade, o saneamento é inicialmente colocado como parte do conceito de direito à cidade sustentável (Figura 3), sendo que o conceito de cidade sustentável abarca outros direitos, como o acesso à moradia, infraestrutura e outros (BRASIL, 2001).

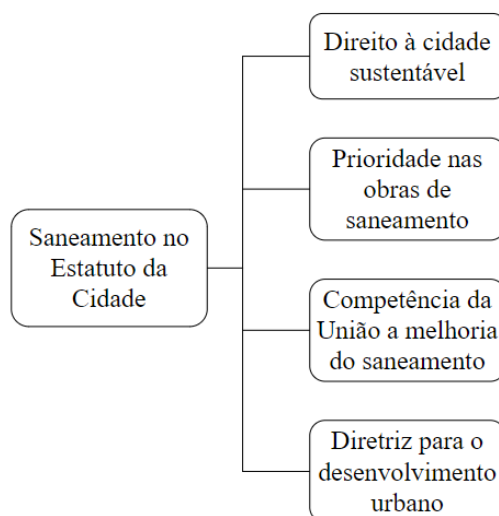
Figura 3: Direito à cidade sustentável segundo o Estatuto da Cidade



Fonte: Autoria própria (2021).

As obras para o abastecimento de água e saneamento também são apresentadas no Estatuto da Cidade como prioritárias, em conjunto com as “obras e edificações de energia, telecomunicações”. A competência da União – “por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” – na melhoria do saneamento também é colocada. Outro ponto é que o saneamento é apontado como uma das diretrizes para o desenvolvimento urbano, sendo de responsabilidade da União a consideração de “acessibilidade aos locais públicos” na instituição dessas diretrizes (BRASIL, 2001). Em suma, o saneamento é tratado no Estatuto da Cidade em quatro aspectos, conforme figura 4.

Figura 4: O saneamento no Estatuto da Cidade



Fonte: Autoria própria (2021).

Observa-se assim que o saneamento é indicado como fator necessário para a garantia do direito à cidade sustentável; prioritário por meio da implementação e realização de obras de infraestrutura urbana que o promova; de competência da União; e como diretriz para o desenvolvimento urbano (Figura 4).

Por fim, é preciso ter em mente 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.

Considerações finais

O objetivo do presente trabalho foi o de sistematizar os principais marcos das discussões referentes às questões ambientais e do saneamento, bem como relacionar essa trajetória aos impasses e avanços no setor a partir da concepção do direito à cidade, uma vez que o saneamento pode ser concebido como parte fundamental desse. Até 2000, as questões ambientais estavam muito relacionadas a discussões mais gerais e ao desenvolvimento. Com os ODMs e, posteriormente, com os ODSs, o acesso aos serviços de saneamento e a redução da pobreza apresentam maior foco. Especificamente no saneamento, nota-se a divergência de

competência ao longo do tempo, sendo o principal avanço na trajetória do saneamento para o direito à cidade presente no Estatuto da Cidade.

Percebe-se a importância do saneamento no Estatuto da Cidade e sua relação com outros fatores como a moradia e, como o Estatuto pode ser considerado instrumento norteador da política urbana, a articulação entre a gestão do saneamento e demais políticas públicas das cidades se torna precípua para o direito à cidade. É importante colocar que em meio a grandes avanços, o novo marco legal do saneamento 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 no acesso aos serviços de saneamento básico, podendo trazer prejuízos para a promoção do direito à cidade.

Referências

BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jun. 2012.

BERNAZZA, C.; LONGO, G. Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. **Revista Estado y Políticas Públicas**, [S.L.], v. 1, n. 3, p. 107-130, ago. 2014.

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.], n. 11, v. 3, dez. 2012.

BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S. **O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social**. In: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, organizadores. *Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico. Guia do profissional em Treinamento: nível 2* Salvador: ReCESA; 2008. p. 11-24.

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. p. 1-17.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 30 maio 2021.

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. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: 29 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso: 27 jun. 2021.

BRASIL. **PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico)**. Brasília, Ministério das Cidades, 2014, 220 p.

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. p. 1-7.

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, 17 dez. 2020. Centro de Educação Superior de Guanambi (CESG). <http://dx.doi.org/10.29293/rdfg.v7i02.292>.

FERNANDES, A. S. A. Path dependency e os estudos históricos comparados. *BIB*, São Paulo, n. 53, p. 79-102, jun. 2002.

FGV. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil – Atualização Abril/2020**. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-04/cartilha_reforma_saneamento_digital.pdf. Acesso: 18 ago. 2021.

FGV. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil**. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2019-06/Reformulac%CC%A7a%CC%83o%20do%20Marco%20Legal%20do%20Saneamento%20no%20Brasil.pdf>. maio. 2019. Acesso: 18 ago. 2021.

FREIRIA, R. C. Aspectos históricos da legislação ambiental no Brasil: da ocupação e exploração territorial ao desafio da sustentabilidade. **História e Cultura**, v. 4, n. 3, p. 157-179, dez. 2015.

FONSECA, M. M. L.; ROSSETTO, A. M. O SETOR DE SANEAMENTO NA GESTÃO TERRITORIAL: algumas reflexões sobre a realidade brasileira. *In: COBRAC*, 2018, Florianópolis - Santa Catarina. **Anais [...]**. 2018: UFSC, 2018. p. 1-12.

FRACALANZA, A. P.; JACOB, A. M.; EÇA, R. F. Justiça ambiental e práticas de governança da água: (Re) Introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambiente & Sociedade**, [S. L.], v. 16, n. 1, p. 19-38, mar. 2013. ISSN 1809-4422. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2013000100003>.

GARVÃO, R. F.; BAIA, S. A. L. N. Legislação ambiental: um histórico de desafios e conquistas para as políticas públicas brasileiras. **Nova Revista Amazônica**, v. 6, n. 2, 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**, v. 4, n. 1, p. 80-94, jul. 2018.

GONÇALVES, M. B. V. B. PRIVATIZAÇÃO DA CEDAE: na contramão do movimento mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento / *privatization of CEDAE*. **Geo Uerj**, [S.L.], n. 31, p. 81-103, 30 dez. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/geouerj.2017.32057>.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**; tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294 p.

IBDU. **Nota do IBDU contra a extinção do Ministério das Cidades**. Disponível em: <https://wp.ibdu.org.br/nota/nota-ministerio-cidades/>. Acesso: 27 ago. 2021.
LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011. 143 p. (3ª reimpressão).

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.

MORAIS, B. L.; GONÇALVES, S. J. As conferências ambientais como precursoras de uma política externa baseada na preservação ambiental e desenvolvimento sustentável: uma análise do Brasil. *In: Fórum Estadual de Relações Internacionais de São Paulo*, 2018, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Integri, 2018. p. 1-19.

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, 7 fev. 2021. *Research, Society and Development*. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i2.12087>.

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**, v. 23, n. 3, p. 193-210, set. 2015.

O'DONNELL, G. **Democracia, agência e estado**: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 316 p.

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**, v. 23, n. 3, p. 253-272, set. 2015.

PESSINI, L.; SGANZERLA, A. Evolução histórica e política das principais conferências mundiais da onu sobre o clima e meio ambiente. **Revista**

Iberoamericana de Bioética, [S.L.], v. 0, n. 1, p. 1-14, 19 maio 2016. *Universidad Pontificia Comillas*. <http://dx.doi.org/10.14422/rib.i01.y2016.009>.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **ODS 6**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/6/>. Acesso: 08 fev. 2021.

REPETTO, F. **Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina**. INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52, jul. 2004. 40 p.

ROMA, J. C. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, [S.L.], v. 71, n. 1, p. 33-39, jan. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602019000100011>.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. Organização: Paula Yone Stroh. 96 p. ISBN 85-86435-35-X.

SACHS, I. Estratégias de Transição para o século XXI. *In*: BURSZTYN, M. **Para pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SANAHUJA, J. A. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: hacia una ética universalista del desarrollo global*. **Razón y Fe**, v. 272, n. 1405, p. 367-381.

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.

SENADO. Metas de desenvolvimento sustentável para os países, inspiradas nos Objetivos do Milênio da ONU, são propostas para o documento final da Rio+20. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/metas-de-desenvolvimento-sustentavel-para-os-paises-inspiradas-nos-objetivos-do-milenio-da-onu-sao-propostas-para-o-documento-final-da-rio20.aspx>. Acesso: 08 abr. 2021.

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. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122013000300004>.

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

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**. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>. Acesso: 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. Administração Pública e Gestão Social. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v13i1.10187>.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 569-583, set. 2012.