

INFRAESTRUTURA E SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA, POLÍTICA E SOCIOECONÔMICA

INFRASTRUCTURE AND BASIC SANITATION IN BRAZIL: A HISTORICAL, POLITICAL AND SOCIOECONOMIC APPROACH

INFRAESTRUCTURA Y SANEAMIENTO BÁSICO EN BRASIL: UM ENFOQUE HISTÓRICO, POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO

Mirabel Silva dos Santos¹

Diego Ferreira dos Santos²

Itamar Sateles de Sá³

Resumo: A discussão entorno da temática do saneamento básico no Brasil é caracterizada por diversas perspectivas, seja contextos históricos, políticos ou na luta para o bem-estar social, sendo palco de discussão de diversos estudiosos das áreas das Ciências Humanas, da Política, da Economia dentre outros, os quais trazem pontos comuns no tocante as suas reflexões. Neste sentido, este trabalho, por meio de uma pesquisa equitativa e de referências bibliográficas, busca debater pontos cruciais atrelados ao tema, enfatizando pontos determinantes, buscando discorrer a importância de sua história e dos debates no que concerne seus investimentos, suas leis e a participação da sociedade na busca de uma política mais democrática no setor vigente, ressaltando a relevância de se fazer presente em interações participativas, de modo a considerar a saúde e o bem estar da comunidade. Com isso, este estudo, pode contribuir para pesquisas posteriores, bem como para debates políticos no que diz respeito ao saneamento básico, de modo que a trajetória no setor e as metas que não foram cumpridas sejam enfatizadas na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Saneamento Básico; Economia; Política; Sociedade Participativa; Infraestrutura.

Abstract: The discussion surrounding the theme of basic sanitation in Brazil is characterized by different perspectives, whether historical, political or in the struggle for social well-being. Basic sanitation in the country has been the stage for discussion by several scholars in the areas of Human Sciences, Politics, Economics, among others, who bring common points regarding their reflections. In this sense, this work, through an equitable research and bibliographical

¹ Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Alagoas. Professor da Secretaria de Estado da Educação de Alagoas. Maceió/AL. E-mail: abelgilo@hotmail.com. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/3422921924806785>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-2203-7192>.

² Especialista em Metodologia do Ensino de Matemática e em Ensino de Física pela Faculdade Intervale. Maceió/AL. E-mail: diego_ferreira11@hotmail.com. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/6241073939641443>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-3948-0510>.

³ Mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá. Paranavaí/PR. E-mail: itamarsateles@live.com. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/9755951697194670>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-0182-8574>.

references, seeks to debate crucial points linked to Basic Sanitation in Brazil, emphasizing determining points in its history, seeking to discuss the importance of its history and the debates regarding its investments, its laws and the participation of society in the search for a more democratic policy in the current sector, emphasizing the importance of being present in participatory interactions, in order to consider the health and well-being of the community.

Keywords: Basic Sanitation; Economy; Policy; Participatory Society; Infrastructure

Resumen: La discusión en torno al tema del saneamiento básico en Brasil se caracteriza por diferentes perspectivas, sea histórica, política o de lucha por el bienestar social, siendo escenario de discusión de varios estudiosos en las áreas de Ciencias Humanas, Política, Economía, entre otras. otros, otros, que aportan puntos en común en cuanto a sus reflexiones. En ese sentido, este trabajo, a través de una investigación equitativa y referencias bibliográficas, busca discutir puntos cruciales vinculados al tema, enfatizando puntos decisivos, buscando discutir la importancia de su historia y los debates sobre sus inversiones, sus leyes y la sociedad de participación. en la búsqueda de una política más democrática en el sector actual, enfatizando la importancia de estar presentes en las interacciones participativas, a fin de considerar la salud y el bienestar de la comunidad. Con eso, este estudio puede contribuir a futuras investigaciones, así como a los debates políticos en torno al saneamiento básico, de modo que se destaque en la sociedad brasileña la trayectoria del sector y las metas que no fueron cumplidas.

Palabras-clave: Saneamiento Básico; Economía; Política; Sociedad Participativa; Infraestructura

Introdução

A discussão entorno da temática do saneamento básico no Brasil é caracterizada por diversas perspectivas, sejam contextos históricos, políticos ou na luta para o bem-estar social. O Saneamento básico no país vem sendo palco de discussão de diversos estudiosos das áreas das Ciências Humanas, da Política, da Economia, dentre outros; os quais trazem pontos comuns no tocante às suas reflexões.

Neste sentido, este trabalho, desenvolvido através de uma pesquisa equitativa e de referências bibliográficas, busca debater pontos cruciais atrelados ao Saneamento Básico no Brasil, enfatizando pontos determinantes, buscando discorrer a importância de sua história e dos debates no que concerne seus investimentos, suas leis, bem como a participação da sociedade na busca de uma política mais democrática no setor.

A reflexão entorno do Saneamento Básico, bem como a articulação de suas políticas, a qualidade de vida de uma população e a preservação de doenças tornam-se pontos de extrema relevância para sociedade. Santos (2020), afirma que investir neste cenário corrobora para ações positivas, de modo que os resultados venham a gerar melhoria na produtividade da população e uma diminuição considerável nos recursos gastos pelo Estado na área de saúde, propiciando a liberação de investimentos para os demais setores.

Dando segmento, este artigo será dividido em cinco seções: a primeira, vinculando-se a esta Introdução; a segunda, refletindo a partir dos contextos históricos do Saneamento Básico no Brasil; a terceira, salientando o debate entorno da infraestrutura, dos investimentos e das políticas públicas de Saneamento Básico; a quarta, enfatizando concepções e novos modelos de gestão para o Saneamento, considerando uma sociedade participativa no que tange as diretrizes políticas neste setor; e, por fim, as considerações finais reforçando a importância do debate reflexivo sobre o objeto estudado.

Contexto histórico do saneamento básico no Brasil

Por centenas de anos, o Brasil foi habitado apenas por tribos indígenas, as quais tinham por única preocupação buscar sanear suas necessidades básicas. Devido o vasto território que possuíam, não tinham preocupações com saneamento. A utilização da água pura e os hábitos salutaros que possuíam, proporcionavam aos índios saúde estável (REZENDE, HELLER; 2002).

Desse modo, o início do saneamento básico no Brasil ocorreu em 1561, quando Estácio de Sá mandou escavar no Rio de Janeiro o primeiro poço para abastecer a cidade do Rio de Janeiro (BARROS, 2014). O abastecimento de água primeiramente era feito através de chafarizes e fontes próprias, sendo as vilas as responsáveis pela captação e distribuição das águas. Nesse período, o processo de coleta de lixo era feito pelas famílias (SOUZA, 2009).

Em 1750, durante o governo de Gomes Freire de Andrade, foram construídos os Arcos de pedra e cal do aqueduto que hoje chamamos de Arcos da Lapa (HERMANN, 2012). Em 1864, na cidade do Rio de Janeiro, foi concluída a instalação da primeira rede de esgoto (AZEVEDO NETTO, 1959).

Embora tenham sido construídas obras de abastecimento e esgotamento sanitário, as mesmas eram insuficientes, pois abrangiam apenas os grandes centros urbanos. Devido à falta de serviços para as pequenas populações, os serviços de infraestrutura passaram a ser feitos através de concessão à iniciativa privada, assim como os serviços de água e esgotos (SILVA, 1998).

Com o avanço das epidemias trazidas da Europa, tornou-se necessário uma maior vigilância sanitária. Foi então que no ano de 1894 o primeiro Código Sanitário do Estado de São Paulo foi promulgado, com 520 artigos, reunindo as normas de higiene e saúde pública (MIRANZI et al., 2010; SÃO PAULO, 1894).

Entretanto, estas ações beneficiavam uma pequena parcela da população, situação que perdurou durante anos. Resultando em uma época de condições sanitárias precárias, o que contribuiu para um aumento de epidemias até a metade do século XIX. Assim, a implementação do saneamento básico como parte efetiva da infraestrutura brasileira ocorreu de forma lenta e gradual e pode ser dividida em três fases durante os séculos XVI e XX. (REZENDE, HELLER; 2008).

A primeira fase, correspondendo do século XVI até metade do século XIX, foi compreendida por um Estado ausente nas questões relativas ao saneamento básico; na segunda fase, que vai da metade do século XIX até o final de 1959, o Estado aparece com uma instituição preocupada com as condições sanitárias da população. Nesse período, ocorre uma melhora da saúde e da produtividade no trabalho relacionadas a ação do Estado e nas resoluções de problemas sanitários; e na terceira fase, que se inicia em 1960, a saúde e o saneamento básico são divididos e cada um passa a ter um enfoque diferente pelo Estado. A saúde é compreendida dentro de uma visão mais assistencialista, na qual as ações ocorrem de forma mais concentrada, enquanto o saneamento básico numa visão de infraestrutura (REZENDE, HELLER; 2008).

Diante de tais circunstâncias, o Estado passa a investir no setor de saneamento a fim de apresentar cada vez mais melhorias para a situação sanitária do país. Isto posto, o governo se empenha na realização de campanhas sanitárias para o controle de erradicação de doenças infecciosas e parasitárias, da qual o ciclo epidemiológico relaciona-se ao ambiente homem-local. Essas ações são realizadas pelos órgãos responsáveis pela saúde pública no Brasil, os quais instituem condutas para a melhoria do saneamento, de modo ainda específicos e pontuais. (REZENDE, HELLER; 2008).

Segundo Brasil (2004), é instituído na década de 1950 o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que depois torna-se a Fundação de Serviços de Saúde Pública (FSESP), vinculado ao Ministério da Saúde, que opera convênios com municípios para financiamento, construção e operação de Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) e aos Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) nas áreas urbanas e rurais. Entretanto, este é um período de aumento acelerado da urbanização, fazendo com que as medidas governamentais sejam ineficazes e insuficientes, uma vez que os investimentos nas áreas de saneamento não corriam no mesmo ritmo.

Na década de 1960, o setor de saneamento passa por uma reformulação e uma nova engenharia tanto institucional quanto financeira, começando a ser esquematizada a partir das atividades do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). No ano de 1968, foi

criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerenciado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Em seguida, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), foi instalado pelo BNH em 1968 de modo experimental e, em 1971, formalmente, constituindo assim uma política federal de saneamento básico no Brasil (BRASIL, 2009).

Em 1970 o censo informava que somente 26,7 milhões de brasileiros, ou 50,4% da população urbana, tinham abastecimento de água potável e 20% eram contemplados com rede de esgotos. Em 1985, a Pesquisa Nacional de Domicílios do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – apontava que 87% da população urbana tinha abastecimento de água potável. O que corresponde um aumento de 37% da população, uma conquista do PLANASA (BRASIL, 2009a)

Verificado esse aumento no censo de 1970 em relação a atuação do PLANASA, percebe-se que seu grande enfoque foi em relação ao abastecimento de água. De acordo com Souza (2006), entre 1968 e 1994, vê-se que 61,2% dos investimentos eram voltados para a água e para o esgotamento, mas os investimentos não passaram dos 25,2%, o que deixava apenas 13,6% para drenagem urbana. Isto é, os serviços sanitários de esgoto estavam sendo negligenciados, apesar do entendimento de sua importância como um coletor de resíduos líquidos.

Posteriormente, por meio da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), o Ministério da Saúde realizou diversas atividades de Saneamento Básico atreladas a pauta da saúde pública. Em 1990, inicia-se uma forte pressão para a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país. É válido ressaltar que essa pressão não ocorre sem a participação de agentes externos, como por exemplo o Banco Mundial e o FMI - Fundo Monetário Internacional – como patrocinadores (BRASIL, 2009).

O Brasil estava alcançando um nível de desenvolvimento e crescimento populacional, que tornava evidente a necessidade e a importância da construção de um Plano de Saneamento Básico para o país, uma vez que essas atividades são essenciais para o bem-estar social. Por conseguinte, estas preocupações ligadas aos setores de saneamento básico passam a serem vistas para além das atitudes governamentais e, para que mudanças efetivas e de longo prazo aconteçam, a participação da comunidade visualizada como uma prática para o bem-estar coletivo torna-se necessário, de modo que o Estado e sociedade caminhem juntos, com o intuito de alcançar resultados mais positivos e eficazes (BORJA, 2014).

Ante o exposto, em 2008, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PANSAB), que tem como finalidade a universalização dos serviços de saneamento básico e o aumento de alcances

dos níveis de saneamento no território nacional, tendo este, revisão iniciada em 2018, afim de efetivar a verificação do cumprimento do artigo 52 da Lei Federal nº 11.445/07, a Lei do Saneamento Básico; e a Resolução nº 33 do Conselho das Cidades, abrangendo os seguintes serviços: Abastecimento de Água; Esgotamento Sanitário; Manejo de Resíduos Sólidos; e Manejo de Águas Pluviais. (BORJA, 2014).

De acordo com a autora citada acima, a política de saneamento básico brasileiro enfrenta fortes desafios principalmente no que tange sua manutenção e seus recursos, sendo necessário melhoria da capacidade técnica, institucional e na qualificação do gasto público.

Portanto, o contexto histórico da construção da política de saneamento básico no Brasil é marcado por diversos fatores, entre eles sua formação por meio do Estado, sua vinculação institucional e sua relação com a comunidade. Durante a contextualização histórica das políticas voltadas para o setor de Saneamento Básico, fica perceptivo que houve grandes negligências e que ainda refletem no cenário contemporâneo, neste sentido o debate que tangencia a discussão da infraestrutura, investimento e políticas para o Saneamento Básico torna-se crucial para uma discussão mais ampla e democrática a respeito das problematizações levantadas.

Infraestrutura, investimentos e as políticas públicas no setor de saneamento básico

As demandas por saneamento básico têm seu pico na década de 1960. De acordo com Costa (2017), a mudança das famílias de áreas rurais para os centros urbanos propiciou esta situação, de forma que a produção de resíduos aumentou conjuntamente com a migração. O crescimento das cidades, em especial das regiões industrializadas sem planejamento urbano e ampliação do saneamento básico, impulsionou o surgimento de doenças para as populações, como também menos acessos aos serviços básicos de saneamento.

Neste contexto, o investimento no setor de saneamento básico no Brasil torna-se de fundamental importância, uma vez que este setor se encontra com dificuldades, sendo a falta da universalização dos seus serviços, um dos seus principais obstáculos. Este tema, por anos vem sendo estudado e as pesquisas apontam que há um avanço no quadro ao longo dos anos, os fatores estudados são índices de doenças, emprego e renda e as melhorias pela oferta de saneamento básico (COSTA, 2017).

Segundo Santos (2020), quando o setor de saneamento básico é financiado e constituído de forma adequada, ele se torna indispensável para a qualidade de vida de uma população e para a prevenção de doenças. As consequências de uma boa estrutura sanitária são extremamente positivas: há melhoria na produtividade da população e diminuição considerável

dos recursos empregados pelo Estado na área da saúde, o que pode liberar investimentos para outros setores.

Embora este serviço seja importante para o país como um todo, e vinculando-o a outras áreas que colaboram para o desenvolvimento do Estado, torna por consequência a desvalorização do serviço. A falta de investimentos neste setor prejudica o crescimento social e contamina os lençóis freáticos contribuindo para o assoreamento dos rios e demais problemáticas sociais, políticas e ambientais. (SANTOS; 2020).

No que diz respeito ao Brasil, um estudo do Instituto Trata Brasil, em parceria com o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) no ano de 2010, apontou que o país se encontra na 112ª posição no ranking de 200 países em termos de infraestrutura de saneamento. Outra informação sobre os serviços de saneamento é do Senado Federal, de 2022, que indica que em torno de 35 milhões de brasileiros não tem acesso a água tratada e aproximadamente 100 Milhões não possuem acesso à coleta de esgoto. Em 2019, dados do IBGE mostram um aumento em torno de 20% de domicílios com serviço de esgotamento (SANTOS, 2020).

Isso posto, é perceptivo um cenário de um setor com déficit elevado, principalmente em relação ao sistema de esgotamento e tratamento de esgotos, prevalecendo essa situação nas regiões periféricas e nas áreas rurais. Percebe-se a partir dessas informações que o setor de saneamento básico brasileiro necessita de investimentos e iniciativas dentro da infraestrutura governamental para mudar a realidade em das regiões que mais precisam (GALVÃO JÚNIOR, 2009).

O setor de saneamento básico, no histórico de investimento dos governos brasileiros, foi um dos que recebeu menos recursos e, em comparação com outros países, mantém-se inferior. De acordo com Pereira e Puga (2016, p.12):

Na comparação internacional, o Brasil aparece na 106ª posição, entre 192 países, no ranking de cobertura de saneamento. Dados de 2014 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) mostram que apenas 58% dos domicílios em áreas urbanas do país tinham acesso à rede coletora de esgoto.

Uma meta foi estabelecida nos anos de 2002 de que até o ano de 2020, o Brasil teria alcançado a universalização dos serviços de saneamento. Para que tal meta fosse alcançada, no entanto era necessário o investimento de 0,45% do PIB anual. Porém a realidade, foi de um investimento de meramente 0,2%, entre 2000 e 2005. Um orçamento de R\$ 40,2 bilhões foi

disponibilizado para serem investidos no setor, contudo apenas R\$ 28,3 bilhões foram aplicados. Esses dados apontam para uma deficiência para além do setor, mas também na gestão dos recursos, uma vez que mesmo com os investimentos não foram realizados de forma concreta. (PEREIRA; PUGA, 2016).

A preocupação com os investimentos no setor de saneamento básico, conforme discorre Pereira e Puga (2016), se dá em virtude dos resultados que uma boa estrutura sanitária traz para o país em termos de custo-benefício. O investimento no setor de saneamento propicia avanços na área econômica, pois este gera emprego, valoriza o ambiente potencializando o turismo e o setor imobiliário. No entanto, a criação de políticas públicas pautadas na reflexão desta problematização que a falta de saneamento proporciona é de extrema relevância no avanço dos setores sociais, principalmente nos âmbitos de saúde, economia, cultura dentre outros.

As políticas públicas exercem um papel crucial no que diz respeito a relação entre Estado e Sociedade. Teixeira e Pinto (2012), ressaltam que as mesmas tratam de diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos que se dão nas relações entre a sociedade e o poder público, bem como as mediações entre os atores presentes no contexto social e do Estado.

Significam políticas que são sistematizadas e formuladas em documentos, isto é, leis, programas, linhas de financiamento, as quais orientam as ações atreladas a aplicações de recursos públicos. Neste contexto, a qualidade de vida social, a organização econômica e a conservação do meio ambiente se situam como pontos prioritários nas políticas públicas. Neste contexto, Silva e Bastos (2012, p. 7) afirmam que:

É necessário ressaltar que a sociedade assume importante papel para a formulação e execução das políticas públicas em todos os campos e esferas. Ou seja, os cidadãos devem abandonar o pensamento que restringe a execução de obras de saneamento unicamente pelos gestores públicos e adotar a ideia de constituir, juntamente com as instâncias governamentais, uma ação que, a partir da participação integrada, almeje benefícios mútuos, cujo objetivo maior seria a preservação da qualidade ambiental. Assim, para que haja um bom funcionamento dos componentes integrantes do saneamento básico, é de fundamental relevância o engajamento da população no momento de construção e de tomadas de decisão durante sua formulação, tornando-se imprescindível a sua participação no planejamento político em todas as etapas.

Nesta perspectiva, os serviços públicos de Saneamento Básico tendem a estar submetidos a políticas públicas de Saneamento, as quais devem necessariamente ser formuladas

partindo da participação social, sendo então como um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam as aspirações governamentais, principalmente no que concerne à regulamentação do planejamento, da execução, da operação, da regulação, da fiscalização e da avaliação desses serviços públicos (MORAES, 1994).

A criação de leis torna-se necessária para que exista a garantia dos serviços de saneamento básico à população. A Constituição Federal de 1988, documento regulador dos direitos e deveres do cidadão e do Estado, indica meios e instrumentos para operacionalizar tais ações. Em seu artigo 20, inciso XX, a CF/1988 salienta que compete a união desenvolver diretrizes que impulsionem o desenvolvimento urbano, especificamente habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

No seu artigo 23, inciso IX, é enfatizado que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o desenvolvimento de programas que concernem a construção de moradias, atentando-se para melhoria das condições habitacionais de saneamento básico. Em seu artigo 200, inciso IV, afirma que o Sistema Único de Saúde (SUS) deve participar na formulação de políticas públicas voltadas para a execução das ações de saneamento básico (BRASIL, 1988).

As ações públicas, segundo afirma Bandeira (2003), devem estar em consonância para materialização da dignidade humana, baseando-se a partir da CF/1988 a qual discorre sobre a promoção do bem-estar de todos, tendo como foco a não redução das políticas públicas apenas a uma questão orçamentária, sendo necessário o avanço na garantia de saneamento básico à população.

É crucial avançar na garantia de saneamento básico para à população, com isso a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), junto com o Ministério das Cidades em resposta a pressão da sociedade, apresentaram ao Congresso Nacional um projeto de Lei que resultou na Lei Federal nº 11.445/2007, instituindo diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e a política federal em prol deste setor. Posteriormente, esse diploma legal foi atualizado pela Lei Federal nº 14.026/2020.

Neste sentido, o conceito de Saneamento Básico, que historicamente foi restringido apenas a questão da água. Evolui para um viés de saneamento em que o meio ambiente esteja englobado, de modo a considerar o manejo de resíduos sólidos, bem como o manejo de águas pluviais urbanas, visando integrar-se a utilização ordenada do uso do solo, promovendo um crescente nível de salubridade ambiental e a melhoria das condições de vida humana (SILVA; BASTOS, 2012).

A Lei Federal nº11.445/07 tem por objetivo regulamentar as ações federais condizentes ao Saneamento Básico, tendo como base em seus princípios fundamentais:

- I - universalização do acesso;
- II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais
- VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante
- VII - eficiência e sustentabilidade econômica
- VIII - estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, consideradas a capacidade de pagamento dos usuários, a adoção de soluções graduais e progressivas e a melhoria da qualidade com ganhos de eficiência e redução dos custos para os usuários;
- IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados
- X - controle social;
- XI - segurança, qualidade e regularidade;
- XII - integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos; (BRASIL, 2007).

Segundo os autores Santos, Kuwajima e Santana (2020), o desenvolvimento desta lei é considerada um marco relevante a respeito da regulamentação do Saneamento Básico no Brasil. A partir dela, diversas ações governamentais se orientaram, surgindo possibilidades de serem implementadas de maneira mais organizada em distintas regiões brasileiras. No entanto, esta questão depende das grandes medidas advindas de iniciativas de interesses políticos, reunindo diretrizes de fundamental relevância, as quais realizam ações de implantação e funcionamento na medida que tendem a desenvolver e regularizar medidas de saneamento no país.

Partindo de uma escala mais local, isto é, analisando os deveres de municípios em relação aos serviços de saneamento básico para a população, torna-se importante salientar a Lei

Orgânica Municipal, o instrumento maior de um município, a qual atende os princípios via Constituição Federal e Estadual. A mesma proporciona aos municípios esforços que potencializam o bem-estar social, o progresso e o desenvolvimento da sociedade levando em consideração seus instrumentos legais para a sua efetivação. Nesta perspectiva, Bovolato (2010, p. 3), ressalta que a lei orgânica:

[...] tem um caráter eminentemente organizador do governo local e dispõe sobre a estrutura, funcionamento e atribuições dos poderes executivo e legislativo; a organização e o planejamento municipal; o processo legislativo e a participação da população; os bens e serviços locais; os princípios norteadores das matérias de seu interesse local – saúde, saneamento, transportes, educação, uso e ocupação do solo urbano, plano diretor, orçamento, meio ambiente, consórcio intermunicipal e outros.

Do mesmo jeito que as demais atribuições relacionadas aos municípios passam a serem consideradas, o desenvolvimento de um planejamento voltado para o saneamento básico da cidade também deve ser salientado, visto que a maior quantidade de problemas ambientais está intrinsecamente ligada à falta e ineficiência de um saneamento básico estruturado corretamente. Assim, surge a necessidade de elaborar um plano de ação atrelado ao setor de saneamento básico, a Lei nº 11.445/07 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, que visa atender as demandas dos municípios, partindo justamente dos princípios fundamentais regidos pela lei (BOVOLATO, 2010).

O desenvolvimento de um Plano Municipal de Saneamento Básico caracteriza-se por ser de extrema relevância, principalmente no que concerne ao andamento de ações práticas do saneamento básico nas cidades. Um dos objetivos do plano, é a criação de um Conselho Municipal de Saneamento básico, o qual tende a criar políticas públicas de caráter participativo, de modo que a participação não esteja centrada apenas nos representantes políticos, mas sim da comunidade vigente e de profissionais especializados no assunto (BOVOLATO, 2010).

O decreto nº 10.203/2020 estendeu como prazo máximo a data de 31 de dezembro de 2022 para que os 5.570 municípios brasileiros desenvolvam seu Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB); sendo esse documento condição para que tenham acesso a recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico (BRASIL, 2020b).

Conforme aponta os autores citados anteriormente, a participação social na elaboração de um plano de desenvolvimento para o setor de Saneamento Básico é fundamental, pois impõe a presença de forma explícita e formal da sociedade no âmbito dos aparatos estais de vários outros segmentos sociais, pretendendo tornar visível e legitimidade e a diversidade de interesses e projetos que podem vir a ser debatidos.

Neste segmento, Brasil (2014) afirma que o interesse social na participação na gestão de serviços relacionados ao Saneamento Básico não se concentra em apenas na ação da fiscalização dos serviços prestados ou vinculados a penas a um local de manifestação de suas insatisfações. Os cidadãos encontram nesse momento de discussão as tomadas de decisões, de modo que a ocasião propicie o debate, a monitoração e o intervir efetivamente aos planejamentos, regulamentos e interações das instituições que são responsáveis pelos serviços. É o momento que se exerce a cidadania, os direitos de participação política de maneira plena e democrática.

Conforme Brasil (2014),

O Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, deve ser elaborado, obrigatoriamente, pelo titular dos serviços municipais de saneamento básico e é instrumento fundamental para que os gestores públicos possam contratar ou conceder os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. (BRASIL, 2014, p. 15.)

Questões relativas à sociedade se definem com real significância para o êxito do plano, de modo que sejam levadas em consideração o momento da sua elaboração, trazendo perspectivas ligadas ao perfil epidemiológico da população em questão, bem como os indicadores socioambientais, nível de renda populacional e a salubridade ambiental (BRASIL, 2014).

O plano deve ser de caráter informativo, enfatizando as informações a respeito dos recursos que se fazem necessários para o funcionamento das ações, atentando-se para a forma como acontecerá a avaliação que diagnosticará erros e acertos, bem como as possibilidades de redirecionamentos. Este procedimento por completo deve estar disponível para todos os setores, entidade e órgãos sociais da sociedade civil e da população como um todo.

Com essas informações, a secretaria municipal responsável pelo Saneamento Básico pode identificar problemas, planejar as ações e, posteriormente, avaliá-las. O conselho Municipal de Saneamento Básico ou da Cidade ou equivalente têm a competência de formular as políticas públicas de Saneamento Básico, definir estratégias e prioridades, além de acompanhar e avaliar sua implementação (BRASIL, 2009a, p.43).

Em síntese, as ações de saneamento básico configuram-se a partir dos serviços públicos cruciais e de suma obrigação do Estado, principalmente da instancia municipal. De forma que cabe ao poder público dos municípios o acompanhamento, a fiscalização e a definição das políticas e dos programas que serão efetivados, de maneira em que os cidadãos e os usuários atrelados aos serviços de saneamento ambiental não devam atuar dissociado ou de forma passiva, sendo necessário não esperar apenas pelas atividades municipais para melhorar ou piorar as respectivas qualidades de vida.

Os mesmos devem atuar de maneira que venham questionar, opinar, cobrar e fiscalizar as ações do poder público, efetuando um papel de ator social condizente à participação e a integralidade com o poder, trata-se então de realizar novas formas de ação política, trazendo atuais concepções e modelos de gestão para o saneamento básico.

Concepções e novos modelos de gestão para o saneamento

Novos modelos para o exercício e efetivação das políticas públicas tornam-se fundamentais para transformações nos setores da sociedade. Como discutido, uma sociedade participativa na construção e no desenvolvimento de políticas públicas é um fator imprescindível para a atuação plena dos cidadãos.

Neste sentido, conforme aponta Juliano et al. (2012), a I Conferência Internacional em prol da Saúde da Organização Mundial de Saúde, enfatizou que a promoção de saúde pública se efetiva como um processo atrelado na capacitação da comunidade, de forma que a mesma atue nas melhorias da sua própria qualidade de vida e saúde, isto é, a sociedade necessita se encontrar de forma participativa no controle destes processos.

Os autores afirmam que alguns determinantes sociais relacionados ao bem-estar e a qualidade de vida, advindos de políticas intersetoriais são cruciais na reorientação de setores da saúde no sentido de que venham considerar o apoio dos usuários na articulação com demais setores, extrapolando o limite do papel provedor de serviços de saúde.

Neste contexto, nota-se um aumento na compreensão da saúde e nas externalidades dos setores em relação aos custos dos serviços e saúde e da fundamental presença dos usuários na construção dessas políticas integradas. O papel do Estado deve ser definido na construção de políticas, levando em consideração a intersectorialidade e reconhecendo a centralidade da sociedade civil a qual torna-se empoderada pela mobilização, participação e pelo controle nos setores sociais. (FALEIROS, et al., 2006).

Os autores utilizam o conceito de empoderamento da sociedade no Sistema Único de Saúde (SUS), compreendendo como um processo que fortalece o aumento do saber e articulação do usuário, desenvolvendo a situação crítica da conjuntura, isto é, o exercício de direitos e a construção de estratégias de poder político, bem como a utilização dos recursos econômicos, entre outras questões cruciais na dialética da transformação entorno das relações entre setores públicos/estatais e as relações com os seus usuários.

Becker et al. (2004) analisam que o empoderamento do trabalho comunitário, fortalece o tecido social e promove interações que favorecem o poder ao sujeito social que se encontra envolvido, considerando a legitimidade crucial para a compreensão da influência em polícias públicas. Neste segmento, Juliano et al. (2012), afirmam que é crucial a criação de um segmento comunitário o qual se faça presente uma intensa mobilização popular e intelectual, em torno das prerrogativas vinculadas aos direitos humanos e a pobreza.

Deve-se buscar uma nova racionalidade para os serviços de saneamento, reconhecendo-se o distrito sanitário, a hierarquização dos serviços, a participação comunitária e a introdução de outras categorias profissionais no saneamento (JULIANO et al., 2012, p. 3043).

Os autores mencionados colaboram na discussão de um novo olhar entorno das políticas públicas, construindo uma postura que leve em conta outros fatores, sendo necessário adentrar nas micropolíticas do saneamento, ou seja, na lógica da racionalização (hierarquização do atendimento ao saneamento) propondo discussão para que ocorra a descentralização de planos e de futuros e vigentes projetos.

Conforma afirma Cecílio (2010), a gestão considerada inovadora e alternativa a um modelo hegemônico, se caracteriza como uma gestão colegiada, de modo que o compartilhamento da mesma passa a ser constitutivo. As iniciais formulações construídas entorno destes grupos são definidas pela preocupação com a presença e a representatividade dos trabalhadores provenientes de distintos níveis e processos de organização, buscando constituir espaços coletivos de contraste, disputa e composição das variadas visões e interesses

de atores organizacionais, abrindo uma visão de uma prática de caráter solidária e menos autocentrada, com foco nos cuidados de seus usuários.

Neste contexto, segundo Juliano et al. (2012), há um modelo no qual existe um espaço de compartilhamento que é autorizado pela gestão e que reconhece a contribuição da produção da micropolítica como autonomia na busca das soluções mais aproximadas ao cotidiano. Os autores enfatizam que a participação composta por trabalhadores e usuários na gestão tendem a resultar novas formas de operar o saneamento, de maneira que os mesmos criarão projetos sanitários singulares, na tentativa de aproximar a gestão ao usuário. Sendo utilizadas ferramentas que possibilitem a forma de garantir integralidade, equidade e universalidade a partir de espaços de discussão do dia a dia.

Dessa forma, a aprendizagem e atitude engajadas na transformação de modelos, provem justamente no distanciamento de antigas formas de confrontar a realidade da prática profissional. Em relação as disputas que tendem a aparecer nesses espaços, Juliano et al. (2012), afirmam que isto pode gerar oportunidades de organizar soluções pautadas e contextualizadas nas reflexões dos gestores.

Tais considerações de estratégias políticas, foram utilizadas por movimentos sociais, com o objetivo de intervir na agenda política, pois um dos recursos que mais restringem as capacidades sociais nas políticas públicas é justamente as restrições advinda de um poder centralizador (JULIANO et al., 2012).

No que tange a construção destes planejamentos voltados para um caráter mais participativo da população nas políticas de saneamento, ou seja, na realidade em relação sanitária e usuário, pauta-se a consideração do querer da população possibilidades constitutivas para o desenvolvimento de novas concepções e discussões entorno da temática do saneamento. Segundo Juliano et al. (2012), estas possibilidades podem ser uma ferramenta que ajuda na construção de uma gestão compartilhada, neste sentido os indicadores ligados a sustentabilidade, ocupariam um papel central nestes processos, sendo utilizados para mobilizar partes interessadas para a análise e avaliação da universalização do saneamento, bem como nas condutas necessárias para a efetivação da participação social.

Hubbard (2009), enfatiza duas questões no que concerne a gestão do saneamento, são elas a social, vinculando-se ao questionamento dos impactos que os serviços ocasionam na comunidade; e a ambiental, cuja o questionamento volta-se para a que maneira serão utilizados os recursos e o que será desperdiçado na criação de novos produtos e serviços. Os questionamentos embasam a construção de indicadores de sustentabilidade para os setores de

saneamento, exigindo então parcerias entre os diversos atores que compõem esta arena, de modo que os indicadores sejam de fato inseridos e efetivados no tocante a regulamentação, a tomada de decisão dos usuários, às concessionárias de serviços de saneamento e dos setores governamentais.

Com isso, o enfoque integrador, torna-se necessário para pesquisas e esforços nos atendimentos relacionados ao ambiente e a sociedade, os quais entremeeiem o setor, bem como os aspectos voltados para a política e para gestão, no intuito de incorporar estratégias que olhem sobre as iniquidades que são desconsideradas em setores centralizados/hegemônicos do saneamento.

Considerações finais

No Decorrer da História do Saneamento Básico no Brasil, é perceptivo que o mesmo é um setor que recebeu menos atenção do que devia, se comparado a outros setores. A contextualização, enfatiza que desde o Brasil Colônia já existia uma preocupação voltada para este cenário, no entanto, ao longo do processo de expansão da sociedade brasileira muitas problemáticas foram surgindo, de modo que foi emergente o desenvolvimento de um debate maior entorno das políticas públicas, visto que a hostilidade em saneamento prejudicava e prejudica a vida social, gerando desigualdades e impactos ambientais, como por exemplo a contaminação dos lençóis freáticos e o assoreamento de rios.

De fato, na contemporaneidade, não há muitos incentivos públicos para estes investimentos, sendo uma das maiores falhas a ausência de uma instituição que regule de maneira a nível nacional e que seja eficiente nas determinações e aplicações necessárias. Os organismos a nível municipal e estadual, partindo de suas leis e políticas demonstram uma preocupação, todavia, não são suficientes. É válido ressaltar, que apesar dos investimentos em saneamento básico serem escassos, alguns locais tendem a estar com maior probabilidade de vulnerabilidades. Santos (2020), destaca que a região sudeste é uma das regiões mais privilegiadas nesse setor, fator contrário das regiões como o Norte, na qual o setor de saneamento ainda se encontra em níveis baixos de desenvolvimento.

Com isso, este estudo, pode contribuir para pesquisas posteriores, bem como para debates políticos no que diz respeito ao saneamento básico, de modo que a trajetória no setor e as metas que não foram cumpridas sejam enfatizadas na sociedade brasileira. Uma das reflexões entorno desta temática, está vinculada especificamente na participação mais ativa da sociedade

geral para construção de políticas públicas no setor, de forma que venha propiciar um debate mais democrático, considerando realidades e perspectivas de determinadas populações.

Portanto, a pesquisa teórica em relação ao setor de saneamento básico tende a propiciar uma compreensão no déficit que existe nesta área. Suas raízes históricas, possibilitam uma avaliação de modelos que podem ser viáveis para cada realidade, seja ela municipal ou estadual, de maneira que o grande déficit de saneamento seja resolvido e a universalização seja alcançada.

Referências

AZEVEDO NETTO, José Martiniano. Cronologia dos serviços de esgotos, com especial menção ao Brasil. Revista do Departamento de Águas e Esgotos de São Paulo, São Paulo, nº 33, p. 15-19, 1959. Disponível em: <<http://revistadae.com.br/site/artigo/704-Cronologia-dos-servicos-de-esgotos,-com-especial-mencao-ao-Brasil>>. Acesso em: 23 de junho de 2022.

BANDEIRA, L. H. Indicadores de ações de saneamento e seus impactos sobre a saúde pública articulados com as políticas de saúde, meio ambiente e recursos hídricos. Mestrado em Ciências da Saúde (Dissertação). Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

BARROS, Rodrigo. A História do saneamento básico no Brasil, 2014.

BECKER D. et al. Empowerment e avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde. Cien. Saude Colet 2004; 9(3): 655-667.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. Saúde e Sociedade (USP. Impresso), v. 23, p. 432-447, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica. Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Lei nacional de saneamento básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos. Brasília, 2009a. Vol.1.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Lei 11.445/07. Lei Nacional para o Saneamento Básico – LNSB. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Política e plano municipal de saneamento básico: convênio Funasa/Assemæe - Funasa / Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde. 2. ed. – Brasília: Funasa, 2014.

BRASIL. Lei nº 14.026/2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento (...) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm>. Acesso em: 28 de agosto de 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.203/2020. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10203.htm>. Acesso em: 28 de agosto de 2022.

BOVOLATO, L. E. Saneamento básico e saúde. Escritas: revista do curso de história de Araguaína, v. 2, p. 1-15, 2010

CECÍLIO, L. C. O. Colegiados de gestão em serviços de saúde: um estudo empírico. Cad. Saúde Pública 2010; 26(3):557-566.

COSTA, T. G. N. Crescimento Demográfico e Saneamento Básico nas Capitais Regionais do Brasil. Dissertação de mestrado - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017.

FALEIROS V. P. et al., A construção do sus: histórias da reforma sanitária e do processo participativo. Brasília: Ministério da Saúde; 2006.

GALVÃO JÚNIOR. A. C. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. Revista Panam Salud Pública, v. 25, n. 6, p. 548-556, 2009.

HERMANN, Carla. Buscar Vitruvius nos trópicos – percepções de viajantes ingleses da primeira metade do século XIX sobre o Aqueduto da Carioca. Revista Concinnitas, v. 2, n. 21, p. 105-124, 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/concinnitas/article/viewFile/12374/9608>>. Acesso em: 13 de setembro de 2022.

HUBBARD G. MEASURING ORGANIZATIONAL PERFORMANCE: beyond the triple bottom line. Adelaide Graduate School of Business. Business Strategy and the Environment 2009; 18(3):177-191.

JULIANO, E. F. G. de A. et al., Racionalidade e saberes para universalização do saneamento em áreas de vulnerabilidade social. São Paulo, 2012.

MIRANZI, Mário Alfredo Silveira et al. Compreendendo a história da saúde pública de 1870-1990. Saúde Coletiva, v. 7, n. 41, p. 157-162, 2010. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/842/84213511007.pdf>>. Acesso em: 13 de outubro de 2022.

MORAES, L.R.S. (1994) Gestão do Saneamento, DHS/UFBA, Salvador.

PEREIRA, A.; PUGA, F. Infraestrutura no Brasil: ajustando o foco. Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES, textos para discussão, 2016.

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

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. In: O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. 2002. p. 310-310.

SANTOS, G. R. dos. KUWAJIMA, J. I. SANTANA, A. S. de. Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea 2020.

SANTOS, M. S. BRASIL: A estratégia de desenvolvimento em infraestrutura no período de 2003-2014. (Dissertação) Mestrado em Economia. Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2020.

SILVA, Antônio Pacheco. História do Saneamento Básico. Itu: Conselho de Regulação e Fiscalização, 2016. Disponível em: <https://itu.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/ar_itu/conselho_regulacao_fiscalizacao/2016_11_09_6_reuniao_ord_co_nsregfis_ar_itu.pdf>. Acesso em: 23 de junho de 2022.

SOUZA, Ana Cristina Augusto de. Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil. Achegas. Net. ISSN: 1677-8855, n. 30, Julho/Agosto 2006.

SOUZA, Francisco Salviano. O saneamento básico na história da humanidade. 2009. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/comissoes/ci/ap/AP20091130_FranciscodeAssisSalvianodeSousa.pdf>. Acesso em: 23 de junho de 2022.

SILVA, F. M. BASTOS, P. F. A atuação das políticas públicas na gestão e implementação de saneamento básico. III Seminário Regional Norte e Nordeste de pós-graduação em Geografia, 2012.

TEIXEIRA, R. A. PINTO, E C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n. especial, p. 909-941, dez. 2012.

VASCO, Paulo Sérgio. Estudo aponta que falta de saneamento prejudica mais de 130 milhões de brasileiros. Senado Federal, 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/03/estudo-aponta-que-falta-de-saneamento-prejudica-mais-de-130-milhoes-de-brasileiros>>. Acesso em: 13 de outubro de 2022.

***Recebido em 19 de outubro de 2022.
Aceito em 13 de dezembro de 2022.
Publicado em 14 de fevereiro de 2023.***