

## CAPÍTULO 8:

### "São as águas de março" no caminho da privatização do saneamento básico

**Ruth Gnecco Zanini**  
**Analúcia Bueno dos Reis Giometti**


## Introdução

Este capítulo constitui parte integrante da dissertação de mestrado apresentada em 2024, intitulada *Trajetórias das Políticas de Saneamento Básico: Estudo de Caso de Santa Catarina*. O trabalho teve como objetivo analisar a evolução histórica, as transformações estruturais e os impactos das políticas de saneamento básico no Estado de Santa Catarina, abordando as dinâmicas de formulação, implementação e gestão dessas políticas públicas a partir de uma abordagem crítica fundamentada na teoria marxista.

Um dos aspectos centrais e de maior relevância da dissertação foi a análise dos percursos históricos que evidenciam a inter-relação entre capital, Estado e saneamento básico, eixo teórico que constitui o foco principal desta pesquisa. Essa abordagem visa revelar as dinâmicas complexas e contraditórias que permitem a gestão do saneamento básico no contexto capitalista, onde o Estado desempenha um papel estratégico tanto na regulação quanto na facilitação da inserção do capital privado nesse setor. Dessa forma, busca-se destacar como as políticas de saneamento básico, ao longo da história, foram moldadas pelas necessidades de acumulação capitalista, resultando em processos de privatização e mercantilização de um serviço essencial para a reprodução social e a garantia de condições de vida dignas.

O saneamento básico está diretamente ligado à água, e é da água que retiramos vários nutrientes importantes para a existência. Por sua vez, as doenças advindas da água representam grande ameaça à vida humana, motivo pelo qual se faz necessária a adoção de políticas de proteção e controle ambiental, área em que se insere o saneamento básico.

De acordo com a Lei n.º 11.445/07, o saneamento básico é um conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A definição clássica de saneamento, segundo a Fundação Nacional de Saúde (2004), refere-se ao controle de todos os fatores do meio físico dos seres humanos que afetam ou podem afetar o bem-estar físico, mental e social.



O saneamento básico carrega uma definição ampla e está intimamente relacionado à prestação de serviços essenciais do Estado à população. Essa relação, porém, vem se dando de forma enviesada por interesses capitalistas desde a constituição desse serviço. É nesse sentido que a pesquisa está direcionada, evidenciando como as políticas de saneamento refletem e reforçam as contradições do modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que geram resistências e demandas por um tratamento do saneamento como um direito universal e não como uma mercadoria.

## Pelo caminho da privatização das águas


O saneamento básico no Brasil começou a ser sistematizado como política a partir de 1969, por meio do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), durante a Ditadura Militar. Esse plano foi operacionalizado dois anos após a sua sistematização, quando passou a destinar recursos para que os estados pudessem criar suas próprias companhias de saneamento. Para isso, foi instituído um fundo nacional chamado Sistema Financeiro de Saneamento, gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) (Britto *et al.*, 2011). Na época, o BNH foi considerado uma iniciativa inovadora no setor público para o gerenciamento de recursos públicos. Sua função básica era transferir recursos financeiros, que em seguida eram repassados aos setores privados responsáveis pela prestação de serviços (Faro, 1992).

Para obter os recursos federais, cada Estado da federação deveria criar, com base em recursos próprios, um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos e uma companhia estadual de saneamento. Assim, o sistema Planasa funcionou até o final dos anos 1980, quando houve um desequilíbrio financeiro nas companhias estaduais e o plano entrou em decadência (Galvão Junior *et al.*, 2009).

Após a extinção do Planasa, um momento significativo para várias políticas nacionais, inclusive para o saneamento básico, foi a Constituição Federal de 1988. Embora a Constituição não faça uma menção direta ao saneamento básico como um direito social mínimo, ele está implícito em outros direitos básicos. Além disso, em uma análise sobre o saneamento básico na Constituição de 1988, é possível identificar cinco itens diretamente ligados ao tema.

O primeiro está no art. 21, § XX, que atribui à União a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Nesse contexto nota-se que a União se coloca na posição de fixar parâmetros nacionais, como uma competência material, ao mesmo tempo em que abre lacunas para a participação dos demais entes da federação, incentivando sua cooperação com a política de saneamento básico.

A segunda referência está no art. 23, § IX, sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento. Nesse item, percebemos uma possibilidade de ação conjunta para o serviço de saneamento básico nas diferentes instâncias de governo, o que



se reflete, por exemplo, em programas como o *Saneamento para Todos*, projetado pelo ex-presidente Michel Temer.

No terceiro item, o saneamento básico é mencionado implicitamente pelo art. 30, § V, que estabelece a competência dos municípios para organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial. Embora esse artigo não mencione diretamente o serviço de saneamento pelo município, ele se aplica a esse serviço, razão pela qual a competência do município é importantemente atribuída, visando contemplar a realidade local.


O quarto item, art. 25, § 3, também não faz menção explícita ao saneamento básico, mas está relacionado à forma como os serviços de saneamento básico podem ser ofertados à população. O artigo menciona que aos estados poderão, por meio de lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, compostas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Em outras palavras, o artigo abre lacunas para a oferta de serviços de interesse público de forma focalizada, seja no nível microrregional, regional ou estadual. No entanto, esse aspecto impacta o saneamento básico de maneira contraditória e complexa, pois abre margem para a desarticulação e a fragmentação do serviço nos diferentes níveis de Estado.

O último item, que mostra a ligação da Constituição com o saneamento básico, está no art. 200, § IV, que trata do Sistema Único de Saúde (SUS). Cabe ao SUS participar da formulação de políticas e da execução de ações de saneamento básico. Esse inciso articula o que mencionamos anteriormente, ou seja, o saneamento é um dos importantes meios de prevenção e manutenção da saúde.

Observa-se que, em todos os artigos da Constituição Federal, o saneamento básico está inserido em um conjunto mais amplo de políticas públicas, articulado com outras áreas essenciais, como a saúde pública, o meio ambiente e o desenvolvimento urbano, destacando sua interdependência com esses setores. No entanto, apesar de sua indiscutível relevância, o saneamento básico não recebeu a devida prioridade dentro do texto constitucional, o que contribuiu para um histórico de negligência e investimentos insuficientes, apesar de ser um serviço fundamental que garante os direitos básicos e promove a qualidade de vida.

Após a Constituição Federal, houve um longo caminho até a conjuntura atual da política de saneamento. Nesse percurso, atores, interesses, instituições e conjunturas se configuraram em uma arena decisória para as políticas públicas destinadas ao saneamento básico. Considerando esses cenários até o ano de 2021, adentramos em alguns marcos legais que influenciaram o setor ao longo dos diferentes períodos de governo, refletindo sobre os caminhos percorridos.

Na gestão de Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) e Itamar Franco (1992 a 1994), marcou-se a abertura do mercado nacional para os interesses internacionais. Collor iniciou seu mandato com pacotes de medidas visando implantar reformas de caráter econômico e administrativo, na direção do Estado mínimo. Essas reformas buscavam combater a inflação, diminuir a intervenção do Estado e promover a internacionalização da economia. Contudo suas propostas políticas não



apresentaram resultados favoráveis para a sociedade como um todo, e seu mandato durou apenas dois anos.

Durante o governo, houve a redução do número de ministérios (passando de 23 para 12), a diminuição do número de funcionários públicos e o início dos processos de privatização das estatais brasileiras. No que compete ao saneamento básico, houve a extinção do Ministério de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente, que se transformou no Ministério da Ação Social, e a política de saneamento ficou vinculada à nova Secretaria Nacional de Saneamento (Kanno, 2015).


Em 1990, foi realizada a primeira pesquisa, feita pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), para a modernização da rede de infraestrutura nacional. O Instituto formulou, de acordo com as recomendações do programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Urbano, o Plano de Modernização do Setor de Saneamento Básico (PMSS). Na mesma época, também se instituiu o Serviço Nacional de Informações sobre Saneamento. Além disso, em agosto de 1990, o governo lançou o Plano de Ação Imediata de Saneamento do Brasil, que visava realizar investimentos no setor, angariando recursos do FGTS, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Mendes, 1992).

No mesmo ano, foi promulgada a Lei n.º 8090/1990, que criou o SUS e trouxe como obrigação desse sistema promover, proteger e recuperar a saúde, incluindo ações de saneamento básico e de vigilância sanitária. Em diversos momentos da Lei, há definições e determinações relacionadas ao saneamento básico, destacando uma importância decisiva para a melhoria das condições de saúde da população.

No último ano de mandato de Collor, em 1992, entrou em vigor o primeiro Plano Plurianual (1991-1995), que mencionava o aumento dos investimentos nas áreas sociais e de infraestrutura. Entretanto, com o *impeachment*, não houve mudanças concretas nesse campo, além da criação da Secretaria Nacional de Habitação e da Secretaria de Saneamento, que ficaram ligadas a uma subpasta dentro do Ministério da Ação Social.

Em 1993, assumiu o ex-presidente Itamar Franco e, na curta duração de seu mandato, foi executado o Plano Real sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda, com o ministro Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esse plano foi apresentado como uma forma de combater a hiperinflação e, consequentemente, o descontrole fiscal do Estado brasileiro, reestruturando a economia. Uma de suas medidas foi, sob a falácia de reduzir os gastos públicos, a privatização dos serviços públicos, com o objetivo de aumentar a receita do Estado.

No que diz respeito ao meio ambiente e ao saneamento, com esse ex-presidente, temos mais uma pasta ligada ao Ministério da Ação Social: a Secretaria do Meio Ambiente. Além de acrescentar essa secretaria, o ministério teve seu nome alterado para Ministério do Bem-Estar Social (Kanno, 2015). Durante esse governo, também foi aprovada a Lei n.º 8.666/1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa lei é de extrema importância para se entender um dos marcos dos



processos de desresponsabilização do Estado nas políticas de proteção social, que atravessam direta e indiretamente o saneamento básico.


A próxima gestão foi comandada por Fernando Henrique Cardoso (FHC), que exerceu dois mandatos (1995–1998/1999–2002). O primeiro mandato foi marcado pela estabilidade econômica advinda do Plano Real, mas no segundo, o Brasil enfrentou flutuações políticas e econômicas que culminaram em várias mudanças no País. Esse governo ficou conhecido por um amplo processo de privatização das empresas estatais, criação de agências regulatórias, mudanças na legislação que rege o funcionalismo público e introdução de programas de transferência de renda. FHC consolidou o caminho para os investimentos dos grandes capitais no País, flexibilizando o Estado e possibilitando investimento e privatizações de capital externo no Brasil, situação que se estendeu e se aprofundou nos governos seguintes.

Durante o governo de FHC, uma das principais características na gestão das políticas públicas foi a implementação e consolidação de métodos e técnicas de gestão oriundos do setor privado, processo conhecido como gestão gerencialista. Essa abordagem envolveu a transferência de funções e responsabilidades da União para os Estados e Municípios, além da limitação das atividades do Estado às suas funções consideradas essenciais (Souza Filho *et al.*, 2016). Essa mudança refletiu uma adaptação do governo às diretrizes neoliberais, que priorizavam a descentralização administrativa e a redução do papel do Estado em setores estratégicos.

Em 1995, a Lei n.º 8.987 marcou um novo caminho para as concessões e permissões de serviços públicos. Dando continuidade às diretrizes para as privatizações e desresponsabilização do Estado, conforme previsto no art. n.º 175 da Constituição, essa lei estabeleceu as diretrizes para que o capital privado se tornasse prestador de serviço de interesse público, incluindo os serviços voltados para o saneamento básico e a distribuição da água.

Em 1997, foi sancionada a Lei n.º 9.433/1997 (Lei das Águas), que estabelece a política nacional de recursos hídricos, com o objetivo de garantir a disponibilidade de água para as gerações futuras. A lei criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), dando diretrizes que a outorgados direitos de uso de recursos hídricos e da cobrança pelo uso desses recursos, tanto para a captação de água, para abastecimento público, quanto para o lançamento de efluentes no meio ambiente. Assim, essa lei afetou a política de saneamento básico e as legislações estaduais que utilizavam os recursos hídricos de seus territórios (Brasil, 1997).

No segundo mandato de FHC, foi criado o Ministério do Meio Ambiente e lançado o Programa Habitar Brasil/BID (Kanno, 2015). O programa tinha como objetivo promover a melhoria das condições habitacionais em assentamentos precários e áreas de risco. Entre as principais ações do programa, destacam-se a construção de novas moradias, a implantação de infraestrutura urbana e de saneamento básico, bem como a recuperação de áreas ambientalmente degradadas. A partir desse programa, a Caixa Econômica Federal (19--1) passou ser o agente financeiro, técnico, operacional e responsável pelo gerenciamento dos recursos entre os setores público e privado, da mesma forma que o BNH foi na década de 1970.



No ano da reeleição de FHC, foi promulgada a Lei n.º 9.795/1999, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Essa legislação tem como objetivo promover ações educativas voltadas ao fortalecimento de uma consciência crítica em relação aos problemas ambientais. Contudo, a efetivação dessa lei enfrenta uma série de desafios estruturais e institucionais que limitam sua plena implementação nas escolas. Entre esses desafios, destacam-se a falta de recursos financeiros e humanos adequados para garantir a formação continuada de educadores em educação ambiental, bem como a ausência de uma articulação entre os diferentes níveis e esferas de governo para promover a integração dessa temática nos currículos de maneira efetiva.


Em 2000, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 26, houve uma importante alteração no art. 6º da Constituição Federal, que incluiu a moradia entre os direitos sociais garantidos pelo Estado. Essa mudança representou um marco no reconhecimento da moradia digna como um direito fundamental e reforçou o papel da União na promoção de políticas públicas voltadas para assegurar condições habitacionais adequadas à população. A inclusão da moradia como direito social impactou diretamente na promoção do saneamento básico, uma vez que este está intrinsecamente vinculado à ideia de moradia digna.

Nesse mesmo ano, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA). A finalidade da ANA foi implementar, na esfera Federal, a política nacional de recursos hídricos, instituída pela Lei n.º 9.433 de 1997 (Lei das Águas), mencionada anteriormente. Formalmente, compete à ANA criar condições técnicas para implementar a Lei das Águas, promover uma gestão descentralizada e participativa em sintonia com os órgãos e entidades que integram o SINGREH.

Uma das últimas mudanças significativas para o saneamento básico durante esse governo foi a promulgação do Estatuto da Cidade. Esse Estatuto regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes para a política urbana com o objetivo de garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Trata-se de uma legislação de grande impacto para vários setores, pois aborda questões transversais à habitação e aos serviços urbanos essenciais, fixando diretrizes estratégicas para o planejamento e crescimento das cidades.

Entre 2003 e 2010, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério da Integração Nacional foi desmembrado, resultando na criação de três novas pastas, incluindo o Ministério das Cidades. Esse ministério abrigou a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, responsável por coordenar políticas voltadas à universalização do saneamento básico, como abastecimento de água, esgotamento sanitário e gestão de resíduos sólidos (Kanno, 2015).

No primeiro ano de mandato, deu-se início às operações de crédito no setor público por meio do Conselho Monetário Nacional (CMN), com a Resolução n.º 3.153. Essa resolução ampliou a Resolução n.º 2.827/2001 e autorizou o crédito ao setor público para o financiamento de ações de saneamento ambiental para Estados, Municípios e Companhias de Saneamento. Na prática, essa medida possibilitou o acesso a novas fontes de financiamento para a implementação de projetos de saneamento ambiental em nível subnacional.



Em 2004, foi promulgada a Lei n.º 11.079, que estabeleceu o marco regulatório para a licitação e a contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública (Brasil, 2004). Essa legislação representou a formalização de normas para a cooperação entre o setor público e o setor privado na prestação de serviços públicos, ampliando a capacidade do Estado de delegar ao setor privado a execução de serviços essenciais, incluindo áreas como infraestrutura, saneamento e transporte.

No ano seguinte, segundo Peixoto (2013), duas leis exerceram um impacto sobre os setores de habitação e saneamento. A primeira delas é a Lei n.º 11.124/2005, que estabelece o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Essa legislação cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS, configurando-se como um importante recurso na formulação de políticas habitacionais voltadas as pessoas em situação de vulnerabilidade. A segunda é a Lei n.º 11.107/2005, que estabeleceu normas gerais para a contratação de Consórcios Públicos, possibilitando a união entre os entes Federados para a gestão, prestação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento.


Em 2007, a Lei n.º 11.445/2007 estabeleceu as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), representando um marco significativo para o setor. Essa lei reafirmou a necessidade de universalizar os serviços de saneamento, promovendo a adoção de métodos, técnicas e processos que consideram as particularidades locais e regionais. Além disso consolidou o saneamento básico como um elemento essencial para a promoção da saúde pública e a preservação ambiental. A legislação também propôs a articulação das políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional, enfatizando a cooperação, a participação social, o controle e a inclusão. Dessa forma, alinhou as necessidades municipais com as diretrizes nacionais, promovendo uma abordagem integrada e coordenada para a gestão do saneamento básico no País.

Segundo Peixoto (2013), um dos principais desdobramentos da Lei n.º 11.445/2007 foi a criação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) como instrumento de implementação da Política Federal de Saneamento Básico. Na prática, o PLANSAB serve como referência para a elaboração dos planos locais de saneamento, exigidos por lei (Brasil, 2014). Esses planos locais devem abranger cinco eixos fundamentais: universalização dos serviços, participação e controle social, cooperação federativa, integração de políticas públicas e gestão sustentável dos recursos.

No mesmo ano, foi publicado o Decreto n.º 6.025, de 22 de janeiro, que instituiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Brasil, 2007). O PAC I (2007-2010) tinha como objetivo impulsionar o crescimento econômico, aumentar o nível de emprego e melhorar as condições de vida da população brasileira. O programa consistiu em um conjunto de medidas voltadas para: investimentos em infraestrutura, estímulo ao crédito e financiamento, melhoria do ambiente de negócios, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, além de medidas fiscais de longo prazo.

Com o PAC, os investimentos foram organizados em quatro eixos principais: logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); infraestrutura social e urbana (saneamento,





habitação, transporte urbano, Luz para Todos e recursos hídricos) (Alves, 2012, p. 21). O programa visava posicionar o Estado como indutor do crescimento econômico, porém estabelecendo parcerias diretas e indiretas com o capital privado, o que evidenciava a integração dos interesses públicos e privados na execução das políticas de desenvolvimento.

Alinhado ao PAC, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com investimentos da Secretaria Nacional de Habitação e do Ministério das Cidades. O objetivo principal era facilitar o acesso à casa própria para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, especialmente nas periferias urbanas. Regulamentado pela Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, o programa envolveu três atores: a Caixa Econômica Federal, responsável pela gestão; empresas privadas de construção civil, que apresentavam os projetos; e governos locais, que viabilizavam a questão fundiária.

O ano de 2008 marcou a primeira etapa do PLANSAB com a criação do documento *Pacto pelo Saneamento Básico: Mais Saúde, Qualidade de Vida e Cidadania*. Esse pacto buscava garantir a adesão e o compromisso de diversos setores da sociedade, representados no Conselho das Cidades, incluindo o poder público, empresários, trabalhadores, movimentos sociais, ONGs, além de instituições acadêmicas e de pesquisa. Também envolvia os prestadores de serviços e órgãos responsáveis pelo saneamento básico, visando alinhar os eixos, as estratégias e o processo de elaboração e implementação do PLANSAB (Brasil, 2016).

No último ano de mandato do governo Lula, em 2010, foi promulgada a Lei n.º 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Essa lei estabeleceu diretrizes para todos os entes federativos, bem como para pessoas físicas e jurídicas responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos ou pelo gerenciamento e gestão integrada desses resíduos. No mesmo ano, a regulamentação da PNRS ocorreu por meio do Decreto n.º 7.404/2010, que definiu a elaboração de Planos de Resíduos Sólidos Urbanos e a priorização de recursos para soluções regionalizadas (Brasil, 2010).

Além disso, o IBGE publicou, em 2010, uma Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, que forneceu dados essenciais para avaliar a aplicação efetiva de investimentos no setor de saneamento, contribuindo para a análise do impacto das políticas públicas implementadas até então.

Os resultados da PNSB possibilitaram uma análise crítica sobre a eficácia das políticas públicas e dos investimentos realizados até então, incluindo o PAC e o PLANSAB. A pesquisa revelou disparidades significativas entre as diferentes regiões do Brasil, com grandes lacunas no acesso a serviços de saneamento básico em áreas rurais e periferias urbanas, destacando a persistência de desigualdades regionais na época.

Em 2011, teve início o governo Dilma Rousseff, que deu continuidade à política econômica adotada no governo Lula. A administração da Dilma buscou manter a estabilidade diante da crise internacional deflagrada em 2007, adotando medidas como o incentivo a setores estratégicos da indústria, o controle da inflação, a continuidade do pagamento da dívida pública e a preservação de importantes programas sociais e de infraestrutura. Entre esses programas, destacam-se o PAC



2, o Minha Casa Minha Vida, o Bolsa Família, o Programa Universidade para Todos e o Fundo de Financiamento Estudantil.

Nesse governo, mantiveram-se os Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Social e das Cidades (Kanno, 2015). A permanência desses ministérios demonstra que o governo continuou priorizando as políticas voltadas para esses setores, evitando sua reclassificação para secretarias com orçamentos e investimentos reduzidos. Essa decisão refletiu o compromisso em manter a relevância dessas áreas na agenda política, assegurando recursos e estrutura adequados para a execução de políticas públicas essenciais.

Em 2011, foi lançado o PAC 2, com previsão de ações para o período de 2011 a 2014 e um investimento de R\$ 45 bilhões. O PAC 2, por meio do Ministério das Cidades (Brasil, 2015), aprovou projetos voltados para obras de urbanização, melhoria de assentamentos precários, saneamento, pavimentação e prevenção de riscos. Nesta segunda fase, o programa focou na redução de riscos relacionados ao tratamento de água em áreas urbanas, na melhoria do abastecimento de água e esgoto para a população e no investimento em estações de tratamento, reservatórios e adutoras. O objetivo era aumentar a produção e distribuição de água, além de reduzir perdas hídricas (Brasil, 2016).

Um avanço importante nesse governo foi o Decreto n.º 8.141, de 16 de 2013, que instituiu o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Brasil, 2014). Esse grupo foi encarregado de monitorar as ações do plano, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vinculada ao Ministério das Cidades.

Em 2014, foi publicada a Portaria n.º 21, que incluiu o trabalho social nos programas de interesse social. Essa portaria representou uma importante conquista para a área, ao aprovar o manual de instruções para a execução de ações sociais nos programas e iniciativas do Ministério das Cidades, regulamentando, inclusive, a atuação dos assistentes sociais em obras de interesse público. De maneira geral, a portaria estabeleceu a mediação de técnicos sociais em grandes obras de interesse público, com o objetivo de mitigar os impactos dessas intervenções e auxiliar as famílias nos processos de adaptação às mudanças geradas por essas obras.

No ano de 2016, ocorreu a interrupção do governo Dilma Rousseff por meio de um processo de *impeachment*. Esse evento mergulhou o país em uma profunda crise política e econômica e serviu como justificativa para a intensificação das privatizações estatais no governo subsequente. O novo governo priorizou o aumento das taxas de lucro do capital, aprofundando o desmonte das políticas sociais. Houve também um avanço do setor privado sobre os recursos do fundo público, especialmente em relação à dívida pública e às desonerações tributárias, o que agravou as expressões da “questão social” e ampliou as desigualdades no País.

Logo no início de seu mandato, o presidente Michel Temer (2016-2019), ao assumir o cargo, estabeleceu a Lei n.º 13.334/2016, por meio de Medida Provisória. Essa lei instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos, com o objetivo de ampliar e fortalecer as parcerias público-privadas. A lei prevê a participação do setor privado na execução de empreendimentos de infraestrutura ur-



bana e em outras medidas de desestatização, promovendo uma maior inserção do capital privado na gestão de setores estratégicos.

As questões relacionadas ao saneamento básico permaneceram sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, e as principais ações no setor foram conduzidas pelo modesto Programa Avançar. Esse programa foi dividido em três eixos: Avançar, Avançar Cidades e Avançar Energia. O objetivo central era retomar as obras públicas que estavam paralisadas desde 2014, especialmente em municípios com 250 mil habitantes ou mais. As cidades aprovadas no programa tiveram suas obras financiadas com recursos do FGTS, e as prefeituras contaram com um prazo de 20 anos para devolver o investimento ao governo federal.


No que se refere ao processo de privatização do saneamento, foco desta pesquisa, foi sancionada, na última semana desse governo, a Medida Provisória n.º 868/18, que alterava o marco legal do saneamento básico no Brasil. A medida visava transferir à ANA a responsabilidade pela gestão dos recursos hídricos e pela regulamentação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Além disso, previa que os contratos de saneamento passariam a ser firmados por meio de processos licitatórios, retirando dos municípios a atribuição constitucional de regulamentar os serviços de água e esgoto (Nascimento, 2018). Na prática, a empresa vencedora da licitação seria responsável pela definição das tarifas de água e esgoto na localidade. Entretanto, em junho de 2019, a Medida Provisória foi arquivada, interrompendo temporariamente a implementação dessas mudanças.

A gestão mais recente analisada neste estudo é a do presidente Jair Bolsonaro, com o recorte temporal de 2019 a 2021. Durante esse período, as questões relacionadas ao saneamento básico ficaram a cargo da Secretaria de Saneamento Básico, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

A ação de maior destaque deste governo para o setor de saneamento básico foi a promulgação da chamada *Novo Marco Legal do Saneamento*, instituído pela Lei n.º 14.026 de 2020. Essa lei, essencialmente uma reformulação da Medida Provisória da gestão anterior, alterou pontos significativos do Marco Legal do Saneamento Básico vigente, estabelecido pela Lei n.º 11.445/2007. A nova legislação ampliou o escopo para investimentos privados no setor, reforçando a abertura do saneamento básico ao capital privado.

Dentre as principais alterações, destaca-se o papel da ANA como agência reguladora e fiscalizadora de referência no Brasil, responsável por estabelecer normas e padrões nacionais. Outra mudança significativa foi a obrigatoriedade da realização de processos licitatórios, com base no critério de menor preço, para qualquer contratação de serviços de saneamento, ampliando a participação do capital privado. Anteriormente, municípios e estados possuíam autonomia para estabelecer contratos de prestação de serviços sem licitação, algo que a nova legislação passou a impedir.

Além disso, as empresas estatais passaram a competir em igualdade de condições com as empresas privadas nos processos licitatórios. A lei também introduziu a possibilidade de prestação de serviços de água e esgoto por meio do agrupamento de cidades e regiões, favorecendo o aumento do interesse e investimento do capital privado em blocos maiores e mais lucrativos.



Entre os governos que sucederam a promulgação da Constituição de 1988, o de Jair Bolsonaro destaca-se, de maneira negativa, como um dos mais prejudiciais à condução de políticas públicas e à garantia dos direitos sociais. Sob uma orientação abertamente neoliberal, o governo adotou políticas de desmonte das estruturas estatais, priorizando a privatização de setores estratégicos, como o saneamento básico, energia e outros serviços públicos essenciais, enfraquecendo assim as políticas públicas de direito.

No campo do saneamento, a alteração no Marco Legal do Saneamento de 2007 foi promovido sob o argumento de aumentar os investimentos e melhorar a infraestrutura, mas, na prática, a mudança favoreceu o capital privado em detrimento do caráter público dos serviços. Essa política comprometeu seriamente a universalização do acesso ao saneamento, especialmente para as populações mais vulneráveis, ao transferir para o setor privado a gestão de um serviço que, por sua natureza, deveria ser tratado como um direito fundamental, e não uma mercadoria.


Além disso, as políticas ambientais do governo foram marcadas por um retrocesso significativo, com o aumento do desmatamento e uma redução deliberada na fiscalização ambiental. Essas ações prejudicaram diretamente a qualidade de vida das populações mais pobres, agravando crises sociais e ambientais, especialmente em regiões periféricas e rurais. A postura negacionista do governo em relação à ciência, à educação e à saúde pública, somada à sua gestão desastrosa da pandemia da COVID-19, resultou em uma das maiores crises sanitárias da história recente do Brasil, com impactos profundos e desproporcionais sobre a classe trabalhadora.

Ao nos aproximarmos da conclusão desta pesquisa, e considerando as informações discutidas até aqui, observa-se uma tendência clara e gradativa de desresponsabilização do Estado em relação ao serviço de saneamento básico no Brasil. Ao longo das diferentes gestões governamentais e das principais legislações voltadas para o setor, percebe-se um movimento progressivo de transferência das atividades de interesse público para o capital privado, utilizando mecanismos da administração pública, como as normas que regulamentam a licitação de serviços de saneamento.

Essa análise evidencia uma intencionalidade explícita de reduzir os gastos públicos e abrir espaço para o investimento privado em um setor essencial para a população brasileira. Esse processo reflete características de um modelo gerencialista de Estado, no qual a privatização de serviços públicos e a inserção do capital especulativo tornam-se cada vez mais predominantes, em detrimento de uma abordagem que priorize o bem-estar coletivo e a universalização do acesso aos serviços de saneamento.

Ao considerar o capital especulativo, cuja racionalidade administrativa é orientada pelo lucro, investe em uma área de interesse público como o saneamento básico, é possível levantar a hipótese de que tal movimento possa fragilizar a prestação desse serviço à população. O caráter mercantil do capital tende a priorizar o retorno financeiro em detrimento de uma gestão voltada ao bem-estar coletivo, o que pode comprometer a qualidade e a universalização do serviço.

A má gestão do saneamento básico pode agravar problemas como enchentes em áreas urbanas e secas em regiões rurais, além de uma série de outros desafios amplamente divulgados na



mídia. Ademais, a Política Nacional de Saneamento Básico, ao longo de sua trajetória, tem sido permeada por contradições, refletindo uma baixa efetividade e pouca eficácia na prática. Isso reforça a necessidade de uma abordagem que priorize o interesse público e o direito ao saneamento básico adequado.

## Considerações finais

O título deste capítulo utiliza, de forma metafórica, a música *Águas de Março*, que simboliza as chuvas de fim de verão como um sinal de renovação da vida, evocando o papel essencial da água. A água e os serviços de saneamento estão profundamente interligados, sendo ambos necessários para a continuidade e a renovação do ciclo vital. Entretanto a forma como a gestão do saneamento básico vem sendo conduzida compromete essa função essencial, evidenciando um processo de desresponsabilização do Estado e a crescente mercantilização desse serviço público fundamental.

Ao analisar historicamente os principais marcos, definições e legislações que moldaram a política de saneamento básico no Brasil, revela-se a trajetória de desresponsabilização do Estado e a crescente tendência de privatização e mercantilização das políticas sociais. Esse processo expõe o deslocamento do papel do Estado na garantia desse serviço essencial, transferindo-o progressivamente para o controle e os interesses do capital privado.

Não se pode negar que houve avanços institucionais e legais no setor de saneamento, como a Constituição Federal de 1988, que integra o saneamento básico a um conjunto mais amplo de temas inter-relacionados, destacando-o como um recurso fundamental e um direito que viabiliza o acesso a outras esferas de bem-estar social. No entanto é importante reconhecer a fragilidade desse compromisso, pois o direito ao saneamento básico, essencial à cidadania, muitas vezes permanece subordinado a outras políticas públicas, o que compromete sua efetividade e universalização.

Outro marco significativo foi a criação da Lei n.º 11.445/2007, que estabeleceu as LDNSB. Essa lei representou um avanço importante ao reconhecer a necessidade de investimentos no setor para melhorar a prestação de um serviço público essencial à qualidade de vida. No entanto a reforma dessa lei em 2021 trouxe um ponto crítico: a ampliação das oportunidades para a especulação de capital no setor, o que pode fragilizar ainda mais os serviços prestados e causar prejuízos imensuráveis ao meio ambiente.

O principal desafio no setor de saneamento básico, atualmente, reside na priorização dos interesses do capital em detrimento de uma gestão pública voltada ao bem-estar coletivo. O Estado, longe de ser neutro nesse processo, tem facilitado o ingresso do capital privado em áreas essenciais, como o saneamento, assim como em outras políticas sociais. Para reverter esse cenário, é necessária não apenas uma reforma, mas também uma (re)união das forças sociais e políticas, que hoje se encontram dispersas e fragmentadas, de modo a resgatar o compromisso com o interesse público e a justiça social.

## Referências

ALVES, A. L. P. **Saneamento básico no Campeche e o planejamento participativo**: demandas para o Serviço Social. 2012. 70 f. Tese (Graduação em Serviço Social), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da república federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a política nacional de resíduos sólidos: altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 12 jul. 2022.

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. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.433/1997, de 08 de janeiro de 1997**. Política nacional de recursos hídricos. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm). Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab\\_texto\\_editado\\_para\\_download.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf). Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa de aceleração do crescimento 2007-2010**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2007/r220107-pac-pdf29>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema nacional de informações sobre saneamento**: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2014>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRITTO, A. L. *et al.* (org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**: Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Disponível

em: [http://www.saneamentoweb.com.br/sites/default/files/PANORAMA\\_Vol\\_4.pdf](http://www.saneamentoweb.com.br/sites/default/files/PANORAMA_Vol_4.pdf). Acesso em: 12 jul. 2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (ed.). **Habitar Brasil (BID)**. [19--]. Disponível em: [Https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/OrientacaoOperacional/RegulamentoOperacional-1-20.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/OrientacaoOperacional/RegulamentoOperacional-1-20.pdf). Acesso em: 12 jul. 2022.

FARO, C. **Vinte anos de BNH**: a evolução dos planos básicos de financiamento para aquisição da casa própria do Banco Nacional de Habitação: 1964-84. Rio de Janeiro: FGV, 1992.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Manual de Saneamento**. 4. ed. Brasília: Funasa. 2006. Disponível em: [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_saneamento\\_3ed\\_rev\\_pi.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_saneamento_3ed_rev_pi.pdf). Acesso em: 07 fev. 2024.

GALVÃO JUNIOR, A. C. *et al.* Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 43, p. 207-227, jan. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a10v43n1.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

KANNO, M. O crescimento dos ministérios de Collor a Dilma. **UOL**, ago. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2014/08/110862-o-crescimento-dos-ministerios-de-collor-a-dilma.shtml>. Acesso em: 12 jul. 2022.

MENDES, C. H. A. Implicações ambientais do desenvolvimento da infraestrutura: saneamento urbano. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 32-51, jul. 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/8710>. Acesso em: 12 jul. 2022.

NASCIMENTO, L. Temer publica MP que altera marco legal do saneamento básico. **Agência Brasil**, dez. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/temer-publica-mp-que-altera-marco-legal-do-saneamento-basico>. Acesso em: 4 jun. 2022.

PEIXOTO, J. B. **Saneamento básico**: política, marco legal e instrumentos de gestão dos serviços. [s. l.]: Fundação Vale, 2013.