

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CRISTIANE GRACIELI KLOTH

**POPULAÇÃO BAIXA RENDA E SANEAMENTO: ANÁLISE DOS MECANISMOS
DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO**

CURITIBA

2021

CRISTIANE GRACIELI KLOTH

**POPULAÇÃO BAIXA RENDA E SANEAMENTO: ANÁLISE DOS MECANISMOS
DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Especialização em Direito Ambiental do Programa de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Msc. Fernanda S. Bourges
Coorientador: Prof. Dr. Manuel Munhoz Caleiro

CURITIBA

2021

População baixa renda e saneamento: análise dos mecanismos da Política Pública de Saneamento Básico

Cristiane Gracieli Kloth

RESUMO

O saneamento básico é peça fundamental para garantir a dignidade da pessoa humana. No entanto, o crescimento das cidades do Brasil ocorreu, e ocorre, sem infraestrutura de saneamento adequada. Deste modo, o presente trabalho teve como objetivo identificar os mecanismos (artigos, parágrafos e incisos) previstos na Lei n. 11.445/2007, atualizada pela Lei n. 14.026/2020, para auxiliar a população de baixa renda no acesso aos serviços de água e de esgoto. A hipótese norteadora do trabalho é de que há a previsão de mecanismos para enfrentar as desigualdades, no entanto, estas medidas não são suficientes para o enfrentamento do problema, visto as dificuldades no planejamento, implantação e participação social. A análise da Lei, ocorreu por meio da leitura identificando os mecanismos que possuem menção a questões para atendimento à população de baixa renda. Em seguida, os mecanismos foram agrupados de acordo com suas semelhanças. Foram identificados quatro grupos de mecanismos que auxiliam a população de baixa renda, sendo estes: financeiros, de controle social, fiscalização e regulação, e parâmetros e metas. É observada uma interdependência entre estes mecanismos. No entanto, estes não são suficientes para a solução do problema, devido à complexidade dos serviços de saneamento. Portanto, para o saneamento básico não poderá faltar motivações e solicitações oriundas do cenário de desigualdade no acesso aos serviços e a serviços de qualidade, do grau de deterioração do ambiente natural, das mudanças climáticas e das crises econômicas, em que a garantia de subsistência pela renda das populações, está cada vez mais instável e comprometida.

Palavras-chave: Saneamento Básico. População Baixa Renda. Universalização. Dignidade Humana. Políticas Ambientais.

ABSTRACT

Basic sanitation is a fundamental part of guaranteeing the dignity of the human person. However, the growth of cities in Brazil has taken place, and occurs, without adequate sanitation infrastructure. Thus, this work aimed to identify the mechanisms (articles, paragraphs and items) provided for in Law n. 11.445/2007, updated by Law n. 14.026/2020, to assist the low-income population in accessing water and sewage

services. The guiding hypothesis of the work is that there is a forecast of mechanisms to face inequalities, however, these measures are not sufficient to face the problem, given the difficulties in planning, implementation and social participation. The analysis of the Law occurred through the reading, identifying the mechanisms that mention issues for serving the low-income population. Then the mechanisms were grouped according to their similarities. Four groups of mechanisms that help the low-income population were identified, namely: financial, social control, inspection and regulation, and parameters and goals. An interdependence between these mechanisms is observed. However, these are not enough to solve the problem, due to the complexity of sanitation services. Therefore, for basic sanitation there cannot be a lack of motivations and requests arising from the scenario of inequality in access to quality services and services, the degree of deterioration of the natural environment, climate change and economic crises, in which the guarantee of livelihood by income of populations, is increasingly unstable and compromised.

Keywords: Sanitation. Poverty. Universalization. Human Dignity. Environmental Policy.

1 INTRODUÇÃO

A relação do homem com a água é milenar (BROCANELLI, 2007). Nas civilizações antigas se expressava na organização do espaço das cidades e territórios, interligando-os ou dividindo-os (BROCANELLI, 2007). Hipócrates (460 a.C. - 377 a.C.) já realizava estudos discutindo a relação entre o ser humano e a natureza como imperativa para uma existência sadia (ROCHA, 2016). No entanto, apenas em meados de 1760, durante a Primeira Revolução Industrial, que os problemas das aglomerações humanas, juntamente a expansão industrial, incidiu na adoção de medidas preventivas quanto a possíveis agravos ao meio ambiente (ROCHA, 2016). Uma dessas medidas, foi a implantação de saneamento básico nos centros urbanos formados. Com o passar do tempo, estes serviços foram se tornando cada vez mais indispensáveis para o pleno gozo da dignidade da pessoa humana.

Devido a essa premissa, e observando o cenário mundial de saneamento, em 2010, a Assembleia Geral da ONU e o Conselho de Direitos Humanos, reconheceram,

por meio de resolução, o acesso a água potável segura e o saneamento como direito humano fundamental (UNITED NATIONS, 2010), e teve forte apoio do governo brasileiro (HELLER, 2015; NEVES-SILVA; HELLER, 2016). O reconhecimento da água e saneamento como direito humano fundamental é uma tentativa de enfrentar a defasagem mundial que o setor do saneamento enfrenta no provimento destes serviços para a população, bem como traz estrutura normativa para o setor (PEIXOTO *et al.*, 2011; SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013; HELLER, 2015; NEVES-SILVA; HELLER, 2016; MENSAH, 2020).

No Brasil, a primeira Política Nacional de Saneamento Básico (Planasa), foi sancionada em 1967, pela Lei Federal n. 5.318 (BRASIL, 1967). Através desta política, o saneamento no país passou por grandes evoluções na abrangência de população urbana atendida com abastecimento de água (CÉSAR; SAIANI; JUNIOR, 2010). No setor de esgotamento sanitário não ocorreram grandes progressos. Apesar dos avanços, o Planasa foi extinto em 1991 (SANTOS *et al.*, 2018).

Em 1988 foi sancionada a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que estabelece as diretrizes gerais do saneamento que foram, mais tarde, regulamentadas por meio da Lei Federal n. 11.445/2007 (BRASIL, 2007), e estabelece a saúde como direito de todos e dever do Estado em provê-la, de modo a reduzir os riscos de doenças a partir do acesso universal e igualitário aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde (JULIANO *et al.*, 2012). Ainda a Lei n. 11.445/2007 possui como princípio a universalização do acesso e a efetiva prestação do serviço (BRASIL, 2007).

No entanto, o Brasil ainda enfrenta problemas no setor do saneamento, principalmente ligado aos serviços de esgotamento sanitário e resíduos sólidos (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015; SILVA *et al.*, 2020). Uma das causas do atraso da universalização destes serviços pode ser explicada pelo processo de urbanização do país. Em um dos movimentos sócio geográficos mais rápidos e intensos, o Brasil, passou de uma população predominantemente rural, para majoritariamente urbana, em menos de 40 anos (1940 – 1980) (ROLNIK, 2011). Esse processo foi impulsionado pelo grande número de migração da população carente, e ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que essencialmente privou as classes mais pobres de condições básicas de vida e integração efetiva na cidade (ROLNIK, 2011).

O Estado atuou e vem atuando por meio de políticas públicas de infraestrutura direcionada à estética, negligenciando as necessidades básicas das cidades

(MENDES; BARCELOS, 2018). A negação do direito à cidade se expressa sob a irregularidade fundiária, o déficit habitacional e a habitação inadequada, a precariedade e a deficiência do saneamento ambiental, a baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental (PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013)

Recentemente, foi sancionada a Lei n. 14.026 de 2020 (BRASIL, 2020), que vem como uma nova tentativa de alcançar a universalização do saneamento básico no Brasil até 2033. No entanto, o país enfrenta grandes problemas para realizar a inclusão da população carente dentro das áreas abrangentes do serviço. Assim, o presente trabalho teve como objetivo identificar os mecanismos previstos na Lei n. 11.445/2007, atualizada pela Lei n. 14.026/2020, para auxiliar a população de baixa renda no acesso aos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto. A hipótese norteadora do trabalho, é de que há a previsão de mecanismos para o enfrentamento das desigualdades no fornecimento de serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, uma vez que a Lei 11.445/2007 possui como princípio a universalização do saneamento. No entanto, estas medidas não são suficientes para enfrentamento do problema, tendo em vista as dificuldades no planejamento, implantação e participação da população.

Para alcançar o objetivo proposto, a metodologia do presente trabalho foi delineada como pesquisa qualitativa, bibliográfica, e, pesquisa e recursos metodológicos multivariados para coleta de dados. A análise da Lei n. 11.445/2007, alterada pela Lei n. 14.026/2020, se deu através da leitura integral de seu texto identificando os artigos, parágrafos e alíneas que possuem menção a questões para atendimento à população de baixa renda. Estes artigos, parágrafos e alíneas identificados, são tratados no texto como mecanismos. Após a identificação, os mecanismos foram avaliados quanto a seu conteúdo e agrupados de acordo com as suas semelhanças.

Com este estudo, pretende-se auxiliar na compreensão das ações previstas em lei para o acesso da população de baixa renda aos serviços de água e esgoto, realizar reflexões acerca do tema e contribuir no processo elaboração de políticas públicas mais eficientes. Para alcançar o objetivo proposto, este trabalho está dividido em quatro partes, a saber: i) introdução; ii) breves notas sobre os marcos legais do saneamento básico no Brasil; iii) mecanismos da Lei n. 11.445/2007 favoráveis a população de baixa renda; e v) considerações finais.

2 BREVES NOTAS SOBRE OS MARCOS LEGAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

A primeira Política Nacional de Saneamento Básico no Brasil foi sancionada em 1967 (BRASIL, 1967), durante a ditadura militar. A Lei n. 5.318/1967 foi a primeira política nacional de longo prazo do setor no país, e ficou conhecida como Planasa. O surgimento desta política ocorreu devido a pressão causada pelo êxodo rural e a urbanização desordenada das cidades brasileiras, tendo início na década de 50 e intensificado pela industrialização dos grandes centros (SOUSA; COSTA, 2016).

Foi por meio do Planasa, que os serviços de saneamento começaram a ser prestados pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Durante este período, as tomadas de decisões para o setor de saneamento eram centralizadas nos poderes executivo federal e estadual, cabendo aos municípios delegarem a prestação dos serviços (ATAIDE; BORJA, 2017). Os investimentos para a implantação do Planasa, eram coordenados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (CÉSAR; SAIANI; JUNIOR, 2010; ROLNIK, 2011).

O auge do Planasa ocorreu apenas na década de 70, pois a efetivação da sua implementação ocorreu em 1971 (CÉSAR; SAIANI; JUNIOR, 2010). Apesar de ser uma política nacional, o foco do Planasa estava na população urbana, e as projeções de atendimento dessa população era de 90% para o abastecimento de água potável, e 65% para coleta e tratamento de esgoto (IBGE, 2002). O Planasa trouxe significativos investimentos no setor e avanços na abrangência dos serviços para a população, atendendo 75,27% da população no que tange ao abastecimento de água e 17,46% quanto ao esgotamento sanitário (SOUSA; COSTA, 2016). No entanto, as metas estabelecidas para o Planasa não foram atingidas, e em 1991 ocorreu a extinção formal da política pública (SOUSA; COSTA, 2016). Sua extinção pode ter sido motivada tanto pela crise econômica enfrentada pelo país (SANTOS *et al.*, 2018), quanto pela incorporação do BNH pela Caixa Econômica Federal, em 1986 (DEMOLINER, 2008).

Após a extinção do Planasa, ocorreram diversas tentativas para elaboração e implementação de uma nova política de saneamento no Brasil (SOUSA; COSTA 2016). No período de 1992 a 2007, iniciou os incentivos para a desestatização dos serviços de saneamento, ou seja, foi incentivada a participação de empresas privadas,

visando maiores investimentos para o setor (CÉSAR; SAIANI; JUNIOR, 2010). O período pós-Planasa, pode ser classificado grosso modo

[...] em três grupos, de acordo com os seus objetivos: (i) programas para a redução das desigualdades socioeconômicas, que privilegiavam os sistemas sem viabilidade econômico-financeira; (ii) programas voltados para a modernização e o desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento e (iii) programas para aumentar a participação privada no setor (CÉSAR; SAIANI, JUNIOR, 2010, p. 100).

Apenas em 2007, após 15 anos da extinção do Planasa, é sancionada a nova Política Nacional de Saneamento Básico, Lei nº 11.445 de 2007 (BRASIL, 2007). A regulamentação desta Lei conhecida como Plansab, ocorreu apenas em 2010 através do Decreto n. 7.217 (BRASIL, 2010). O principal objetivo do Plansab, assim como foi o do Planasa, é o de alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico. Com esta política, os serviços do setor passaram a poder ser prestados pelo Estado, município, consórcio de municípios ou por meio de contratos de concessão, além da participação do setor público ou privado. Não ocorrendo mais a concentração apenas no poder executivo federal e estadual.

Mesmo com amplos esforços para o setor, o Plansab não atingiu o seu objetivo de universalização, e em 2020 foi sancionada a Lei Federal n. 14.026, que altera a Lei nº 11.445/2007, bem como outras sete legislações (BRASIL, 2020). Esta nova Lei, ficou conhecida como “novo marco do saneamento”, traz, entre as suas principais mudanças para o setor, a delegação para a Agência Nacional de Águas, que passa a ser Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a responsabilidade de instituir normas de referência para a regulação do setor de saneamento, passando assim a ser a agência reguladora nacional para o setor de saneamento. Outra mudança se dá na forma em que ocorre a delegação dos serviços. A partir dessa lei, deve ocorrer a licitação para contratação de empresas para o setor, não podendo mais ocorrer contratos de concessão sem licitação. Ou seja, foi ampliada a privatização do setor de saneamento.

No entanto, a busca pela universalização dos serviços de saneamento ainda é um problema a ser enfrentado, no Brasil, e ao redor do mundo (PEIXOTO *et al.*, 2011; SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013; HELLER, 2015; SILVA *et al.*, 2020). Assim, a seguir é analisada a Lei 11.445/2007, atualizada pela Lei 14.026/2020,

quanto aos mecanismos para incluir a população de baixa renda, bem como ao que é exposto pela literatura.

3 MECANISMOS DA LEI n. 11.445/2007 FAVORÁVEIS A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Com o objetivo de identificar os mecanismos que possuem como intento facilitar o fornecimento dos serviços de saneamento de água e esgoto para a população de baixa renda, foi realizada a análise da Lei Federal n. 11.445 de 2007 (BRASIL, 2007), atualizada pela Lei n. 14.026 de 2020 (BRASIL, 2020). Após a identificação dos mecanismos, ocorreu o agrupamento de acordo com sua característica principal, resultando em quatro tipos de mecanismos que podem auxiliar a população de baixa renda a ter acesso aos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto (QUADRO 1).

Quadro 1 – Principais mecanismos identificados na Lei n. 11.445/2007, alterada pela Lei n. 14.026/2020, que auxiliam a população de baixa renda no acesso aos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

Tipo de mecanismo	Descrição
Financeiro	<p>São mecanismos voltados ao auxílio financeiro para população de baixa renda. Não há definição do que caracteriza a população de baixa renda. Esta definição fica encarregada a entidade reguladora que deverá observar as características locais e determinar as políticas/normas econômicas e financeiras relativas as tarifas e subsídios para o pagamento dos serviços.</p> <p>São subsídios, políticas de subsídio, previstos para a população de baixa renda, como por exemplo: taxa/tarifa social; isenção/amortização no valor de ligação da residência a rede; proibição de subdelegações ou subconcessões que possam implicar na sobreposição de custos ao consumidor final; aplicação de fundos provenientes da União em áreas que favoreçam a população de baixa renda.</p>
Controle social	<p>Garantia da participação da população nos processos de planejamento, implantação, regulação e fiscalização dos serviços prestados.</p> <p>A participação ocorrerá, por exemplo, por meio de audiências, consultas públicas e mecanismos para garantir a participação da população na fiscalização dos serviços.</p>
Fiscalização e regulação	<p>São mecanismos de controle estabelecidos para fiscalizar e regulamentar o setor. Serão fiscalizadas as metas e parâmetros estabelecidos pela legislação federal e pelas normas de referência. Para tanto, foi instituída a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) como a responsável nacional pela regulação do setor no Brasil. As agências reguladoras locais/regionais ficarão submetidas a seguir as normas de referência da ANA, e realizarão a fiscalização dos serviços prestados.</p>

	A fiscalização poderá ser realizada pela agência local/regional, pela população e pela ANA.
Parâmetros e metas	São estabelecidas metas/prazos de universalização, condições para participação da licitação, condições para elaboração dos planos de saneamento, condições para execução, bem como a agência reguladora nacional ANA fica responsável por elaborar normas de referência para o setor quanto aos parâmetros de qualidade, quantidade mínima de água a ser fornecida, subsídios, entre outros. As agências reguladoras locais regionais também possuem a responsabilidade de elaborar normas, desde que essas estejam de acordo com as normas de referência da ANA.

Fonte: a autora (2021).

Ao observar os mecanismos identificados na legislação, é possível constatar que estes são interdependentes. Há uma necessidade de interação entre eles para que possa de fato ocorrer a inclusão da população de baixa renda em ambientes mais saudios e que proporcionem condições mínimas para uma vida digna. A seguir, serão discutidos os resultados encontrados com o que é apresentado pela bibliografia da área.

Mesmo com os subsídios previstos na legislação anteriormente a atualização pela Lei n. 14.026/2020, ainda ocorrem situações em que há o fornecimento de rede de água ou esgotamento sanitário passando em frente à residência, contudo, o morador opta pela não utilização do recurso. Conforme corrobora Britto (2010), muitos moradores correm o risco de não usufruírem dos serviços de saneamento pela ausência de condições financeiras para pagá-los, o que os leva a recorrerem a soluções alternativas de abastecimento de água e disporem de forma inadequada os esgotos. O que coloca em risco a saúde pública e a salubridade ambiental, perpetuando o ciclo de injustiça ambiental (BRITTO, 2010).

Além da taxa pelo serviço prestado, é preciso considerar o custo de ligação à rede. Estes custos, também podem impedir o acesso e a cobertura universal destes serviços (MENDES; BARCELLOS, 2018). Portanto, a adoção de técnicas universais para o problema de esgoto pode não considerar as particularidades locais e privilegiar alguns grupos e interesses, em detrimento de outros (SOUSA; COSTA, 2011; WILLETTS *et al.*, 2013; HELLER; CASTRO, 2007).

Uma forma de auxiliar no enfrentamento a este problema se encontra na participação da população local na tomada de decisão quanto aos serviços que são necessários para atender as necessidades locais. Este mecanismo também se encontra amparado na legislação federal anteriormente a atualização da legislação (BRASIL, 2007). No entanto, há muito o que avançar quanto a participação e controle

da população. Quando são analisados indicadores de participação da população na elaboração, na concretização e na avaliação das políticas públicas do país, observa-se que, apesar de ter adquirido um novo status na agenda sociopolítica, os avanços ainda são incipientes (MARCHI; MENDES, 2018). Esse déficit de participação social do setor de saneamento, é definido por Rezende e Heller (2008) como “passivo de democratização”. Apesar dos avanços dos últimos anos, a estrutura é frágil para permitir efetiva participação popular na instância de representação dos interesses da sociedade (MARCHI; MENDES, 2018).

A ausência da sociedade civil na formulação, acompanhamento e controle da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgoto pode trazer prejuízos à coletividade, muitas das vezes não percebidos de forma clara (AGUIAR; HELLER; MELO, 2012). Esses podem ser traduzidos na malversação dos recursos, iniquidade na sua aplicação, falta de adesão aos serviços, entre outros (AGUIAR; HELLER; MELO, 2012; IRIBARBEGARAY *et al.*, 2015). Assim, a participação da sociedade, por meio de suas diversas formas de organização, desde a concepção inicial do projeto até sua fase de implementação e de gestão, pode levar a uma concepção de projetos de saneamento mais adequada aos contextos locais (MENDES; BARCELLOS, 2018; PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013; AGUIAR; HELLER; MELO, 2012). Deste modo, confirma-se o pressuposto de que quanto maior o exercício da cidadania ativa, expresso mediante a participação da comunidade na solução de problemas de interesse público, maior será a pressão exercida sobre agentes do governo, ampliando a representatividade da sociedade para atender aos interesses coletivos (MARCHI; MENDES, 2018; PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013).

Neste viés, Mendes e Barcellos (2018) avaliando a implantação de sistema de esgotamento sanitário no bairro de Recreio dos Bandeirantes, Rio de Janeiro capital, observaram que foi implantado o sistema de esgotamento, no entanto, muitos moradores do local estão sofrendo com problemas de refluxo, ou seja, o efluente está retornando para dentro das residências (MENDES; BARCELLOS, 2018). Este processo está ocorrendo, pois não foi verificado anteriormente a existência de caixas de gordura nas residências dos moradores locais (MENDES; BARCELLOS, 2018). Aquilo que era para representar um cenário de avanço e de conforto para os moradores locais, acabou gerando transtorno e ressaltando a precariedade das instalações e das ações, mas esta população consta como atendida pelo sistema (MENDES; BARCELLOS, 2018).

Tais experiências destacam a necessidade de focar a inclusão política, como forma de reconhecer os diferentes grupos e incorporá-los em relações políticas abrangentes e não discriminatórias, e como um caminho potencial para a melhoria das ações do Estado em áreas como o saneamento (MEIER *et al.*, 2014). Uma sociedade inclusiva oferece oportunidades para o envolvimento de políticas em várias escalas. Se todos os grupos possuem a inclusão política e podem responsabilizar os órgãos públicos, é mais provável que os resultados dos processos políticos sejam inclusivos (MEIER *et al.*, 2014). No entanto, não podemos presumir que a inclusão política seja fácil de alcançar.

Com o advento do novo marco do saneamento, Lei Federal n. 14.026 de 2020 (BRASIL, 2020), foi instituída a Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA), como a agência reguladora nacional. Segundo a Lei n. 11.445/2007 (Brasil, 2007), um dos objetivos do órgão regulador é a definição de tarifas em que o valor deve favorecer tanto a entidade prestadora do serviço nos aspectos financeiros e econômicos como a qualidade dos serviços prestados à população. Ou seja, o aprimoramento da regulação do setor com a agência nacional ANA, vem como uma medida para proteger os direitos dos consumidores e promover a boa governança para melhoria na prestação de serviços, tendo em vista a ampliação da privatização do setor. É responsabilidade da ANA, também, estabelecer através de normas de referência para o setor, padrões referentes a qualidade dos serviços prestados, quantidade mínima de água a ser fornecida, requisitos para as políticas de subsídios, entre outras. Portanto, os usuários como cidadãos podem reivindicar seus direitos aos serviços do formulador de políticas e este pode influenciar o comportamento do provedor de serviço usando instrumentos de política e regulação.

No contexto desse quadro legal, os poderes locais necessitam se organizar e planejar as suas ações futuras de saneamento, visando ao atendimento das premissas da Lei. Contudo, grande parte dos municípios brasileiros ainda não se verifica uma estrutura consolidada para o planejamento e a estruturação das ações de saneamento básico, sobretudo na perspectiva do controle e da participação sociais, fruto de décadas de cultura de omissão perante essa política pública (REZENDE; HELLER, 2008). Na tentativa de solucionar esse problema, o novo marco do saneamento trouxe a proposta de regionalização de áreas (agrupamento de municípios) para que ocorram melhoras quanto as questões de equipe técnica em municípios pequenos e defasados.

Alguns dos mecanismos identificados, conforme mencionado, eram anteriores a atualização da Lei n. 14.026/2020, e ainda assim, não foi possível resolver as desigualdades no acesso aos serviços de saneamento (SILVA *et al.*, 2020; AGUIAR; HELLER; MELO, 2012). Existe uma necessidade real de se combater a exclusão sanitária de grupos minoritários, representados, na sua grande maioria, por populações carentes e rurais (ALEIXO *et al.*, 2016). Portanto, é possível afirmar que a Lei Federal 11.445/2007, alterada pela Lei n. 14.026/2020, possui bons mecanismos para auxiliar o acesso da população carente aos serviços de água e esgoto, e assim alcançar a universalização do saneamento. No entanto, estes mecanismos não são suficientes, há ainda uma grande necessidade de integrar as políticas urbanas e fazer com que essas estejam direcionadas contra a exclusão da população.

Os serviços de saneamento são complexos, e não devem ser tratados apenas como um conjunto de ações que envolve a infraestrutura do município, e as políticas do meio ambiente (PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013; BAO; ARAMAKI; HANAKI, 2012). A política sozinha não é precursora da exclusão da população de baixa renda. Mas é preciso observar que há todo um contexto histórico de construção da sociedade que culminou na exclusão desta população, iniciado na colonização do Brasil e que perpetua até os dias atuais. No Brasil as políticas urbanas raramente fizeram parte dos projetos estruturadores do Estado, portanto, estavam subordinadas à lógica de favorecimento de grupos hegemônicos (ROLNIK, 2011; PITERMAN; HELLER; REZENDE, 2013). As políticas sempre foram fragmentadas em diversos ministérios e órgãos federais, revelando fragilidades e limitações para responder às demandas dos problemas urbanos (SANTOS JR., 1995). E a modernização gerou uma utopia de cidade, onde ocorrem acessos universais a bens e serviços públicos e onde pobres e ricos são considerados cidadãos (ROLNIK, 2003).

A complexidade do tema saneamento, faz necessária a realização de estudos referentes a estrutura de saneamento para a população, demanda debates multidisciplinares para compreender as necessidades e fornecer dados claros para o desenvolvimento de políticas públicas capazes de combater as injustiças sociais, e para a alocação de recursos (PULLAN *et al.*, 2014). Em condições de extrema desigualdade e pobreza, é difícil aplicar o pressuposto-chave da democracia: indivíduos para atuarem e se relacionarem na esfera pública necessitam de condições iguais (MARCHI; MENDES, 2018). É necessário garantir a igualdade, para então ocorrer um aumento na participação da população nas tomadas de decisão para que

se possa caminhar para as vias de se obter a universalização dos serviços de saneamento (MARCHI; MENDES, 2018). Processos oriundos das demandas populares deverão ocorrer para o Brasil atingir a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico (MARCHI; MENDES, 2018).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a Lei Federal n. 11.445/2007, alterada pela Lei n. 14.026/2020, foi possível perceber que esta possui diversos mecanismos que com o objetivo de favorecer o fornecimento de saneamento para a população de baixa renda. No entanto, estes mecanismos ainda não foram capazes de incluir estas populações, apesar dos avanços. Contudo, as alterações observadas nas últimas décadas, se deram de forma a consolidar desigualdades, e concentrou estas em grupos com características comuns, compostos principalmente por famílias de baixa renda.

Há uma grande gama de fatores que influenciam o processo de planejamento, implantação e manutenção de serviços de saneamento básico, em especial o fornecimento de abastecimento de água e esgoto. As políticas para o setor são recentes, e há uma necessidade de ampliar os debates referentes as questões de inclusão da população de baixa renda de forma a ampliar o acesso destas a estes serviços. O novo marco do saneamento, Lei Federal n. 14.026/2020, veio com novas propostas para o setor que podem auxiliar no enfrentamento deste problema, como por exemplo a instituição da ANA como a agência nacional reguladora do setor, e a prestação regionalizada dos serviços. Porém, a privatização do setor pode agravar as desigualdades, conforme pode ser observado em experiências internacionais que optaram pela reestatização do setor. Assim, confirma-se a hipótese assumida para o presente trabalho.

Durante a pandemia da SARS-CoV-2 (COVID-19), ficou evidente a necessidade e urgência de condições básicas para a saúde humana, bem como também ficaram evidentes as desigualdades enfrentadas pela população brasileira. Portanto, para o saneamento básico não poderá faltar motivações oriundas de questões como a desigualdade no acesso aos serviços e a serviços de qualidade, o grau de deterioração do ambiente natural, as mudanças climáticas e as crises econômicas, em que a garantia de subsistência pela renda das populações, está cada vez mais instável e comprometida.

Para democratizar o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgoto, faz-se necessário avaliar índices além do fornecimento da infraestrutura destes serviços. É necessário avaliar a qualidade, a continuidade e as condições em que estas pessoas estão inseridas. Os índices pautados apenas no fornecimento da infraestrutura simplificam uma realidade complexa, e leva a caracterização de falsos avanços rumo a universalização, e impossibilitam a identificação de desigualdades.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Marluce Martins de; HELLER, Léo; MELO, Elza Machado de. Ação comunicativa na gestão de um serviço privatizado de água e esgotos: uma avaliação em Cachoeiro de Itapemirim (es). **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 46, n. 6, p. 1505-1527, dez. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122012000600005>.

ALEIXO, Bernardo *et al.* Human Right in Perspective: Inequalities in Access to Water in a Rural Community of the Brazilian Northeast. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 63-84, Mar. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc150125r1v1912016>.

ATAIDE, Gabriela Vieira de Toledo Lisboa; BORJA, Patrícia Campos. SOCIAL AND ENVIRONMENTAL JUSTICE IN BASIC SANITATION: a view on municipal planning experiences. **Ambiente & Sociedade**, [S.L.], v. 20, n. 3, p. 61-78, set. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc74r1v2032017>.

BAO, Pham Ngoc; ARAMAKI, Toshiya; HANAKI, Keisuke. Assessment of stakeholders' preferences towards sustainable sanitation scenarios. **Water and Environment Journal**, [S.L.], v. 27, n. 1, p. 58-70, 26 jun. 2012. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1747-6593.2012.00327.x>.

BRASIL. Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm>. Acesso em 15 de out. de 2020.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Brasília. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 15 de out. de 2020.

BRASIL. Lei N. 14.026 de 15 de julho de 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento básico**. Brasil. 2020.

BRASIL. Lei n. 5.318, de 26 de setembro de 1967. **Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento**. Brasil. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-

1969/L5318.htm#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,Art.>. Acesso em 15 de out. de 2020.

BRITTO, A. L. Tarifas sociais, justiça social e justiça ambiental no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL WATERLAT: Tensão entre justiça ambiental e justiça social na América Latina: o caso da gestão da água, 2010, São Paulo. **Anais**. São Paulo: 15 p.

BROCANELI, P. F. **O ressurgimento das águas na paisagem paulistana**: fator fundamental para a cidade sustentável. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CÉSAR, C.; SAIANI, S.; JÚNIOR, R. T. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 1, p. 79–106, 2010.

DEMOLINER, K. S. **Água e Saneamento Básico**: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. 220 p.

HELLER, Léo. The crisis in water supply: how different it can look through the lens of the human right to water? **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 31, n. 3, p. 447-449, mar. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311xpe010315>.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 284-295, set. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-41522007000300008>.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Rio de Janeiro, 2002.

IRIBARNEGARAY, Martín; *et al.* From Indicators to Policies: open sustainability assessment in the water and sanitation sector. **Sustainability**, [S.L.], v. 7, n. 11, p. 14537-14557, 30 out. 2015. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/su71114537>.

JULIANO, Ester Feche Guimarães de Arruda *et al.* Racionalidade e saberes para a universalização do saneamento em áreas de vulnerabilidade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 17, n. 11, p. 3037-3046, nov. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232012001100020>.

MARCHI, Cristina Maria Decach Fernandes; MENDES, Vera. Lucia Peixoto Santos. Sanitation management: Representative democracy and social participation in a metropolitan region of Salvador – Bahia. **Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional**, 14(1), 110–134. 2018.

MEIER, B. M.; *et al.* Examining the Practice of Developing Human Rights Indicators to Facilitate Accountability for the Human Right to Water and Sanitation. **Journal Of**

Human Rights Practice, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 159-181, 1 mar. 2014. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/jhuman/hut031>.

MENDES, Thiago Monteiro; BARCELLOS, Christovam. A dimensão territorial do esgotamento sanitário: o caso do recreio dos bandeirantes, rio de janeiro, brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 23, n. 2, p. 647-658, fev. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018232.27732015>.

MENSAH, Justice. Theory-anchored conceptual framework for managing environmental sanitation in developing countries: literature review. **Social Sciences & Humanities Open**, [S.L.], v. 2, n. 1, p. 100028, 2020. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ssaho.2020.100028>.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DAS PRIMEIRAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO E DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL. **Ambiente & Sociedade**, [S.L.], v. 18, n. 3, p. 193-210, set. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc1047v1832015>.

NEVES-SILVA, Priscila; HELLER, Léo. O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 21, n. 6, p. 1861-1870, jun. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015216.03422016>.

PEIXOTO, Felipe da Silva, *et al.* Índice de saneamento ambiental da área urbana do Município de Mossoró – RN. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 11, n. 6, p. 2130-2139. 2011.

PITERMAN, Ana; HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina. (A falta de) Controle social das políticas municipais de saneamento: um estudo em quatro municípios de Minas Gerais. **Saude soc.**, São Paulo , v. 22, n. 4, p. 1180-1192, Dec. 2013 .

PULLAN, Rachel L. *et al.* Geographical Inequalities in Use of Improved Drinking Water Supply and Sanitation across Sub-Saharan Africa: mapping and spatial analysis of cross-sectional survey data. **Plos Medicine**, [S.L.], v. 11, n. 4, p. 1-17, 8 abr. 2014. Public Library of Science (PLoS). <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001626>.

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

ROCHA, Aristides Almeida. **Histórias do Saneamento**. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2016. 152 p.

ROLNIK, R. Política urbana no Brasil. Esperança em meio ao caos? **Revista da ANTP**, São Paulo, 2003.

ROLNIK, Raquel. Democracy on the Edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in brazil. **International Journal of Urban**

and Regional Research, [S.L.], p. 239-255, fev. 2011. Wiley.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01036.x>.

SANTOS JR, O. A. **Reforma urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE: UFRJ, IPPUR, 1995.

SANTOS, F. F. S. *et al.* O desenvolvimento do saneamento básico no Brasil e as consequências para a saúde pública. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v. 4, n. 1, p. 241–251, 2018.

SANTOS, F. F. S. *et al.* O desenvolvimento do saneamento básico no Brasil e as consequências para a saúde pública. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v. 4, n. 1, p. 241–251, 2018.

SILVA, Vitória Batista Santos *et al.* Universalização do Saneamento Básico. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - Rppi**, [S.L.], v. 5, n. 3, p. 180-203, 28 dez. 2020. Portal de Periodicos UFPB. <http://dx.doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.51806>.

SILVEIRA, Rogério Braga; HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do plano nacional de saneamento básico (plansab). **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 47, n. 3, p. 601-622, jun. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122013000300004>.

SOUSA, A. C. A; COSTA, N. R. Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002). **Cien Saude Colet**, 16(8):3541-3552. 2011.

SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, [S.L.], v. 23, n. 3, p. 615-634, set. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-59702016000300002>.

UNITED NATIONS. **The Human Rights to Water and Sanitation**. 64/292. 2010.

WILLETTS, P. M *et al.* Sustainability assessment of sanitation options in Vietnam: planning with the future in mind. **Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development**; 3(2):262-268. 2013.