

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA – PPGSP

ANYSIA CARLA LAMÃO PESSANHA

**O ABASTECIMENTO PÚBLICO DE ÁGUA E COLETA E TRATAMENTO DE
ESGOTO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E SEUS REFLEXOS**

Campos dos Goytacazes/RJ
Setembro 2022

ANYSIA CARLA LAMÃO PESSANHA

**O ABASTECIMENTO PÚBLICO DE ÁGUA E COLETA E TRATAMENTO DE
ESGOTO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E SEUS REFLEXOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito final para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientadora: Prof. Dr^a Maria Eugênia Ferreira Totti.

Campos dos Goytacazes/RJ
Setembro 2022

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

P475 Pessanha, Anysia Carla Lamão.

“O ABASTECIMENTO PÚBLICO DE ÁGUA E COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E SEUS REFLEXOS” / Anysia Carla Lamão Pessanha. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

164 f. : il.
Inclui bibliografia.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2022.
Orientadora: Maria Eugenia Ferreira Totti.

1. Federalismo. 2. Município. 3. Saneamento Básico. 4. Água. 5. Governança. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

O ABASTECIMENTO PÚBLICO DE ÁGUA E COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E SEUS REFLEXOS

ANYSIA CARLA LAMÃO PESSANHA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito final para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Aprovado em: 01/09/ 2022

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Daniela Bogado Bastos de Oliveira (Sociologia Política – UENF)
Instituto Federal Fluminense – IFF

Prof. Dr. John Marr Ditty (Sociologia Política – UENF)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

Prof^a. Dr^a. Wânia Amélia Belchior Mesquita (Sociologia – IUPERJ)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

Prof^a. Dr^a. Maria Eugênia Ferreira Totti (Ecologia e Recursos Naturais – UENF)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF
(Orientadora)

AGRADECIMENTO

A Deus, por ter me sustentado e conduzido durante essa trajetória.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que confiaram na minha pesquisa e, sobretudo, no meu sonho.

A minha orientadora, Dr^a Maria Eugênia, pela dedicação e compreensão.

Aos meus pais, Ester Maria Lamão Pessanha e Luiz Carlos Bonfante Pessanha, que sempre impulsionaram minha caminhada acadêmica, proporcionando-me oportunidades não tiveram.

A minha irmã, Ana Luiza Lamão Pessanha, por sempre estar ao meu lado e poder partilharmos as angústias e os prazeres de sermos pesquisadoras.

A minha companheira de vida, Lígia Louvem, pelo apoio incondicional, pela compreensão, carinho e amor.

As minhas tias avós, Maria e Sebastiana, pelas orações e pelas altas doses amor e apoio, mesmo diante das adversidades.

Aos meus amigos, especialmente o Tauã Verdan, pelo acolhimento e pela forte parceria, para além da vida acadêmica. Aos colegas de turma pelo convívio, ainda que por meio remoto, se fez tão importante.

Aos meus amigos de vida, que entenderam minha ausência e permaneceram na torcida pelo meu sucesso.

Enfim, a todos que colaboraram, direta ou indiretamente, para que eu alcançasse essa vitória.

A vocês, todo meu amor e gratidão.

A busca por mudanças sistêmicas pode parecer inacabável. Só o que podemos
fazer é comparecer, sempre.
Jesse Rath

RESUMO

PESSANHA, Anysia Carla Lamão. **O abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto em Campos dos Goytacazes e seus reflexos.** Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

O saneamento básico visa o bem-estar físico, social, mental e promove a integração do meio ambiente com a sociedade. A ausência do abastecimento público de água e de coleta e tratamento de esgoto estão relacionados ao principal problema para a falta de saúde e desigualdade social. Nesse contexto, o município figura como titular dos serviços de saneamento, sendo o ente federativo que possui uma maior aproximação entre eleitores e governantes, o que influencia no êxito de políticas públicas sociais. Com isso, o objetivo do presente trabalho é analisar o alcance do abastecimento público de água, coleta e tratamento de esgoto nas comunidades de pesca situadas em Campos dos Goytacazes e a atuação municipal na dinâmica federativa. Utilizando como parâmetro as previsões legais, dados do Município de Campos dos Goytacazes previstos na plataforma SNIS (Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento) e no sítio eletrônico da Prefeitura, dados do Censo Pescarte (2016) referentes ao abastecimento de água e coleta de esgoto nas comunidades de Campos dos Goytacazes: Farol de São Thomé; Coroa Grande; Parque Prazeres, e; Ponta Grossa dos Fidalgos. A metodologia utilizada foi a revisão de literatura e o estudo de caso, que foram utilizados conjuntamente aos procedimentos metodológicos da pesquisa bibliográfica e levantamento documental. É necessário, portanto, que o município se organize internamente em prol de regulamentar o novo contexto sanitário, de forma adequar à realidade local, revisar os contratos de concessão para ampliar sua abrangência nas áreas urbanas, áreas de expansão urbana, comunidades pesqueiras e áreas rurais, bem como fazer constar um órgão ou equipe fiscalizadora, qualificados, para acompanhar e documentar os trabalhos da concessionária.

Palavras-Chaves: Federalismo; Município; Saneamento Básico; Água; Governança.

ABSTRACT

PESSANHA, Anysia Carla Lamão. **The public water supply and sewage collection and treatment in Campos dos Goytacazes and its consequences.** Dissertation (Master in Political Sociology) – State University of the North Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

Basic sanitation aims at physical, social, and mental well-being and promotes the integration of the environment with society. The absence of public water supply and sewage collection and treatment are related to the main problems of poor health and social inequality. In this context, the municipality figures as the holder of sanitation services, being the federative entity that has a closer relationship between voters and rulers, which influences the success of social public policies. With this, the objective of the present work is to analyze the scope of public water supply, collection and sewage treatment in the fishing communities located in Campos dos Goytacazes and the municipal performance in the federative dynamics. Using as a parameter the legal provisions, data from the Municipality of Campos dos Goytacazes provided in the SNIS platform (National Sanitation Information System) and the City Hall website, data from the Pescarte Census (2016) regarding water supply and sewage collection in the communities of Campos dos Goytacazes: Farol de São Thomé; Coroa Grande; Parque Prazeres, e; Ponta Grossa dos Fidalgos. The methodology used was the literature review and the case study, which were used together with the methodological procedures of bibliographic research and document survey. It is necessary, therefore, that the municipality organizes itself internally to regulate the new sanitary context, in order to adapt it to the local reality, to revise the concession contracts to broaden their coverage in urban areas, urban expansion areas, fishing communities and rural areas, as well as to include a qualified inspection body or team to monitor and document the work of the concessionaire.

Keywords: Federalism; Municipality; Sanitation; Water; Governance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

Art. – Artigo

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDL – Fundação de Câmara dos Dirigentes Lojistas

CF – Constituição Federal

CMDI – Conselho Municipal dos Direitos do Idoso

CMMAU – Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

COMANSA – Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento

COMCULTURA – Conselho Municipal de Cultura

COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONDIM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

CTP – Comissão Pastoral da Terra

DBO – Demanda Bioquímica de Oxigênio

DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra Secas

DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento

Emhab – Empresa Municipal de Habitação

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

FMSB – Fundo Municipal de Saneamento Básico

FNU – Federação Nacional dos Urbanitários

FUNDECAM – Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal

IFOCS – Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas

IPFT - Índice de Perdas de Faturamento Total

IWA – International Water Association

JARIA – Junta de Recursos Administrativos de Infrações Ambientais

MMA – Ministério do Meio Ambiente

ONDAS – Observatório dos Direitos à Água e ao Saneamento

ONU – Organização das Nações Unidas

PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

Previcampos – Conselho Fiscal do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campos dos Goytacazes

SEP – Setor Especial de Preservação

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SRH – Secretaria de Recursos Hídricos

SRHU/MMA – Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano no Ministério do Meio Ambiente

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1. Índices dos conflitos pela água no Brasil | 67 |
| Gráfico 2. Abrangência dos serviços de esgotamento sanitário..... | 72 |
| Gráfico 3. Índices de tratamento de esgotos coletados nos municípios..... | 76 |
| Gráfico 4. Percentual de perda de água no processo de distribuição em Campos dos Goytacazes | 134 |
| Gráfico 5. Percentual de Tratamento de Esgoto em Campos dos Goytacazes | 139 |

LISTA DE MAPAS

| | |
|--|-----|
| Mapa 1. Dimensões da Segurança Hídrica no Brasil..... | 69 |
| Mapa 2. Extensão das redes públicas de esgotos no Brasil | 74 |
| Mapa 3. Ligações totais de esgoto e economias residenciais..... | 75 |
| Mapa 4. Divisão Político Administrativa do Município de Campos dos Goytacazes | 111 |
| Mapa 5. Áreas urbanas do Município de Campos dos Goytacazes..... | 114 |
| Mapa 6. Mapa de Zoneamento Urbano de Campos dos Goytacazes..... | 141 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1. Volume de esgoto coletado e tratado (2020) | 77 |
| Tabela 2. Dados demográficos de Campos dos Goytacazes | 115 |
| Tabela 3. Composição do COMANSA | 121 |
| Tabela 4. Sínteses das atas de reunião do COMANSA..... | 122 |
| Tabela 5. Acesso aos serviços de abastecimento de água em Campos dos Goytacazes | 130 |
| Tabela 6. Principal fonte de abastecimento de água nas comunidades de pesca de Campos dos Goytacazes | 131 |
| Tabela 7. Consumo/Preço e eficiência dos serviços de abastecimento de água em Campos dos Goytacazes | 132 |
| Tabela 8. Balanço Hídrico proposto pela International Water Association (IWA).... | 134 |
| Tabela 9. Acesso aos serviços de esgotamento sanitário em Campos dos Goytacazes | 137 |
| Tabela 10. Destinação do esgoto nas comunidades de pesca de Campos dos Goytacazes | 138 |

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE MAPAS

LISTA DE TABELAS

INTRODUÇÃO 13

METODOLOGIA 21

**1 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE FEDERALISMO: O MUNICÍPIO COMO ENTE
FEDERATIVO E OS DESDOBRAMENTOS NA INTERNALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS 22**

1.1 O MODELO BRASILEIRO DE FEDERALISMO: O HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DE
UM FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO OU COALISÃO?..... 28

1.2 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO: UMA PARTICULARIDADE BRASILEIRA
NA EXPERIÊNCIA FEDERALISTA..... 34

1.3 O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO DE GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: DESCENTRALIZAÇÃO E INTERNALIZAÇÃO NOS MOLDES BRASILEIROS
..... 40

**2 GESTÃO MUNICIPAL DE ÁGUA E DE SANEAMENTO BÁSICO:
COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, INTERESSES LOCAIS - RUÍDOS E
DISSONÂNCIAS..... 47**

2.1 A ORGANIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: O
INTERESSE LOCAL COMO ELEMENTO DE FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS
MUNICÍPIOS..... 54

2.2 CRISE HÍDRICA E DE ABASTECIMENTO: DESDOBRAMENTOS POLÍTICOS DO
ACESSO DA ÁGUA E DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO À LUZ DA REALIDADE
BRASILEIRA..... 63

2.3 GESTÃO MUNICIPAL DE ÁGUA E DE SANEAMENTO BÁSICO À LUZ DA POLÍTICA
NACIONAL DE ÁGUAS 79

**3 PENSAR A GESTÃO DAS ÁGUAS E DO SANEAMENTO BÁSICO EM UM
RECORTE LOCAL: O ESTUDO DE CASO DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DA
CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ 92**

| | |
|--|------------|
| 3.1 PENSAR CAMPOS DOS GOYTACAZES NO TEMPO, NO ESPAÇO E NA HISTÓRIA | 101 |
| 3.2 A POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO SOB A LUPA: LEI Nº 8531, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2013 | 113 |
| 3.3 A EXPERIÊNCIA LOCAL DE GESTÃO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES | 130 |
| CONCLUSÃO | 146 |
| REFERÊNCIAS..... | 150 |

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como escopo analisar os serviços de saneamento básico, especificamente, o abastecimento público de água e a coleta e tratamento de esgoto no município de Campos dos Goytacazes, na dinâmica federativa a partir atribuições.

Para cumprir o objetivo geral do presente estudo, desdobram-se os seguintes objetivos específicos: caracterizar a experiência brasileira de federalismo, com especial enfoque para o papel desempenhado pelo Município e as consequências para a internalização de políticas públicas; averiguar a gestão municipal de dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto, diante das competências constitucionais e os interesses locais; realizar contextualização dos serviços selecionados a nível nacional; explorar os aspectos históricos de Campos relacionados ao saneamento básico; analisar os dados locais e a partir de quatro comunidades pesqueiras do município de Campos dos Goytacazes os serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

Considerando o aporte normativo referente ao saneamento básico a nível federal, estadual e municipal, bem como o desenvolvimento socioeconômico da cidade de Campos dos Goytacazes ao longo do tempo. Além das tentativas de universalização do saneamento básico e a aprovação do marco regulatório por intermédio da Lei nº 14.026/2020, aflora a seguinte problemática: Como se dá a prestação do abastecimento público de água, coleta e tratamento de esgoto no município? Como tais serviços são prestados nas comunidades pesqueiras selecionadas?

Não se pode olvidar que o direito ao saneamento básico é diretamente ligado ao direito à saúde, que compõe o rol de direitos sociais, os quais visam o bem-estar físico, social e mental associado à integração do meio ambiente com a sociedade. As repercussões evidenciam o risco à qualidade de vida, especialmente, à classe empobrecida, nas periferias, regiões interioranas e grandes centros populacionais que relacionam a falta de saneamento básico como o principal problema para a falta de saúde e consequente desigualdade social.

Em razão disso, foram várias as tentativas de universalizar o fornecimento dos serviços de saneamento básico ao longo do tempo. Na década de 70, foi criado o

Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) que contava que tinha como objetivo promover o acesso à água potável e esgoto, levando um tempo curto para implementação, além de serem instituídas companhias estaduais de saneamento básico para desempenhar o plano em comento (COSTA; PIEROBON; SOARES, 2018).

Na realidade, o PLANASA significou um grande avanço na estruturação e implementação do saneamento básico no século XX, todavia, as desestruturas nas bases do modelo decorrentes do desequilíbrio financeiro das companhias levaram à extinção. Com isso, apenas em 2013, cinco anos após o sancionamento da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), foi implementado um novo plano visando à universalização. Sendo assim, Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) entrou em vigor, mas não logrou êxito como planejado, uma vez que roteiros e prazos começaram a ser descumpridos conjugados a falta de controle social e, sobretudo, pela ausência de interesse do Estado em ter o saneamento básico como prioridade social.

Dessa forma, restou demonstrado que o Brasil só alcançaria a universalização do saneamento básico em 2060, caso continuasse no mesmo ritmo, de acordo com o IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. A partir dessa mola propulsora, que foi o mencionado relatório, iniciou-se a mais recente tentativa de universalizar o saneamento básico até 2033, conforme prevê o novo marco (Lei nº 14.026/2020).

É exatamente nesse contexto de implementação de políticas públicas que aparece o município, o ente federativo que, além de ser o titular dos serviços de abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto, também proporciona uma maior aproximação entre indivíduos, eleitores e governantes, o que influencia no êxito de políticas públicas sociais.

Importante fazer um adendo em relação aos municípios, pois o reconhecimento como entes federativos foi atribuído pela Constituição Federal promulgada em 1988, que representou grande avanço nacional, rompendo com paradigmas de centralização e concentração de poder na União Federal. Dessa forma, instituiu-se federalismo de cooperação, com a intenção de promover a descentralização do poder e distribuir aos demais entes federativos, além de conferir protagonismo e autonomia, aos estados, Distrito Federal e municípios (ABRUCIO,

2005). O federalismo, no Brasil, assumiu uma roupagem distinta, guardando diversas particularidades, as quais serão estudadas ao decorrer da presente dissertação.

Os entes federativos brasileiros possuem dificuldade na atuação cooperativa, sobretudo, em razão da carência de autonomia – política e financeira – para escoarem suas demandas (TOTTI, 2008). À vista disso, o federalismo brasileiro pendeu à desconcentração, impulsionado pelo contexto histórico de subordinação ao poder central. Conseqüentemente, o sistema de divisão de competências possui pouca operabilidade prática e, em assuntos relacionados à governança da água, observa-se que os municípios possuem atribuições constitucionais que conferem um lugar singular nas seguintes políticas públicas: saneamento básico, saúde, meio ambiente, fiscalização, defesa civil e atuações em situação de escassez hídrica.

Sendo assim, os entes municipais possuem, dentre outras atribuições, a responsabilidade de implementarem políticas regionais e nacionais nestas áreas, visando atender o interesse local. No caso de escassez hídrica e racionamento, o município, enquanto titular do serviço de abastecimento, deve indicar no Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) possíveis ações de emergência e contingência que deverão ser cumpridas pelos operadores de saneamento e fiscalizadas pelo ente regulador e por instâncias de controle social.

Os municípios são corresponsáveis, juntamente aos Estados e a União, pelos serviços de saúde, dentre os quais, ações de saúde relacionadas à qualidade da água para consumo humano. Nesse sentido, têm o dever monitorar a qualidade da água em sua área de competência, trabalhando juntamente aos responsáveis pelo controle da água para consumo humano, tendo como parâmetros de qualidade estabelecidos pelo CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente).

A defesa do meio ambiente é de responsabilidade compartilhada entre os entes federados, portanto, o município é responsável pela proteção ambiental das águas em seu território, segundo Pagnoccheschi (2016). Além de ser coprodutor de informações sobre a água, que devem ser acessíveis a todos, revelando-se, assim, como ator chave na gestão das águas, dos serviços de saneamento e das políticas públicas. Na esfera municipal a Política de Saneamento deve ser trabalhada no sentido de organizar, regular, controlar e promover a realização dos serviços locais de saneamento básico, com vistas para a promoção e proteção da saúde e salubridade ambiental.

Sendo assim, no primeiro capítulo, o presente estudo se ocupa em tratar do federalismo, tecendo considerações sobre seu surgimento e, posteriormente, voltando a atenção para a experiência brasileira. O que se justifica por ser o único modelo que adotou, ou melhor, reconheceu o município como ente federativo. Para tanto, fez-se necessário construir um aporte histórico de construção do, questionável, federalismo de cooperação até os reflexos na descentralização e internalização de políticas públicas, mediante o processo de atuação do governo local.

No segundo capítulo, as discussões convergem-se aos serviços de saneamento básico, especialmente abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, partindo das competências instituídas pela Constituição Federal de 1988 e estreita a compreensão para o elemento de fixação denominado, constitucionalmente, de “interesse local”. Assim, a análise da atuação local e o papel dos municípios na estrutura federalista assemelham-se à lógica de grupos, prevista na teoria da ação coletiva de Olson.

Além disso, discussões decorrentes dos desdobramentos políticos em relação ao acesso a água e ao esgotamento sanitário no contexto nacional são objetos estudados nesse segundo momento, buscando imprimir o parâmetro brasileiro por meio de dados disponibilizados pelo SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento) para posterior projeção local da situação. Não deixando de mencionar, ainda, a Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Recursos Hídricos, que serão analisadas sob a ótica da gestão municipal.

O terceiro capítulo concentra-se no recorte local, ao discorrer sobre o estudo de caso da experiência de Campos dos Goytacazes, o maior município em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro e com precedentes históricos marcados por riquezas naturais, relações de poder marcadas pela herança colonial que afetou, inclusive, a estrutura organizacional local. Importante ressaltar que o município em questão sempre revelou um forte potencial econômico. Em 2018, Campos ostentou o 4º maior Produto Interno Bruto (PIB) a Preços Correntes, a nível estadual e o maior da região Norte Fluminense. Contando, ainda, os maiores valores de Produto Interno Bruto (PIB); Valor Adicionado Bruto (V.A.B. de atividade econômica) nos setores da Indústria (16.148.364), e; Serviços (11.059.241), aumentando a pressão em prol de uma gestão de recursos hídricos robusta e eficaz, nos termos da Política Nacional de Recursos Hídricos, da Política Nacional e Municipal de Saneamento básico.

À vista disso, é imprescindível localizar o território de estudo no tempo, no espaço e na história, o que demonstra e justifica o contexto contemporâneo a partir de estruturas que foram criadas e desenvolvidas ao longo do tempo. O processo de construção histórica de Campos buscou redefinir as fronteiras espaciais diante da necessidade de ampliar o poder político e econômico, bem como resolver suas demandas a nível local.

Em suma, o trabalho comporta o levantamento de dados que demonstrem como é procedido o abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto em Campos dos Goytacazes, bem como a caracterização de tais serviços, com o propósito de verificar a atuação do município nessa seara.

METODOLOGIA

O desenho da pesquisa, de acordo com método apontado por Gil (2008), propõe uma abordagem quali-quantitativa por meio do estudo de caso. Do ponto de vista dos seus objetivos, tem natureza exploratória-descritiva. Quanto aos procedimentos metodológicos aciona ferramentas da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental.

Sendo assim, procedeu-se o levantamento e revisão bibliográfica sobre o tema, bem como o levantamento documental em leis da esfera federal, estadual e municipal, perpassando a trajetória normativa relacionada ao saneamento básico, especialmente, a legislação do município de Campos dos Goytacazes. Foram realizados, ainda, levantamentos junto ao banco de dados do SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento) e nas páginas oficiais da prefeitura do município em questão, procedimento este que permitiu caracterizar a estrutura relacionada à provisão de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

Por fim, para o estudo de caso foram utilizados os dados do Censo Pescarte (2016) referentes ao abastecimento de água e coleta de esgoto nas comunidades de Campos dos Goytacazes: Farol de São Thomé; Coroa Grande; Parque Prazeres, e; Ponta Grossa dos Fidalgos. O Projeto de Educação Ambiental – PEA Pescarte é uma medida de mitigação exigida pelo Licenciamento Ambiental Federal, conduzido pelo IBAMA e tem como foco as comunidades pesqueiras. Os dados fornecidos pelo Pescarte ilustram como se dá o acesso das populações economicamente mais vulneráveis ao saneamento básico, um direito humano universal.

O estudo de caso se se mostra apropriado ao entendimento e pesquisa sobre um caso em particular, podendo ser conceituado como um caso bem demarcado em que suas circunscrições se mostram evidentemente definidos ao longo da pesquisa. Portanto, os dados quali-quantitativos reunidos possuem o intuito de explicar, explorar ou descrever os fenômenos atuais inseridos no próprio contexto (BRANSKI; FRANCO; LIMA JÚNIOR, 2010), o que permite verificar como o município atua frente à oferta do abastecimento público de água, coleta e tratamento de esgoto.

1 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE FEDERALISMO: O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO E OS DESDOBRAMENTOS NA INTERNALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O fenômeno político chamado “federalismo” emergiu após o insucesso na implementação da confederação, nas últimas décadas do século XVIII nos Estados Unidos. O modelo confederativo, por sua vez, tratava-se de unir estados independentes através de um tratado internacional no intuito de assegurar a segurança e a prosperidade, preservando-se a soberania (RAMOS, 2012). Sendo assim, a decisão tomada por unanimidade pela confederação – entidade jurídico-internacional – deveria ser introjetada nas normas dos Estados.

O esforço em prol da preservação da soberania levou ao insucesso do modelo confederativo e a busca por um modelo mais apurado que pudesse superar as falhas da confederação (RAMOS, 2012). Dessa forma, no sistema ideal as decisões não seriam vinculadas, ou seja, independente de anuência posterior dos Estados. Sendo assim, foram delimitadas as matérias de competência do poder central, além de estabelecer atribuições próprias dos estados-membros desvinculando-os das deliberações e interferências do poder central. Houve, então, o reconhecimento de dois poderes políticos sobre um mesmo espaço, entretanto, sem sobrepor a soberania dos estados (ANDERSON, 2010).

A confederação recebeu uma nova roupagem, em que os Estados soberanos estavam sob o manto do poder central sem, no entanto, renunciar sua autonomia em outros domínios, todos em prol do interesse comum (vontade do povo). Nessa esteira, a Constituição de 1797, dos Estados Unidos, concretizou todo o processo ao firmar as atribuições dos poderes da República (GARCÍA-PELAYO, 1987).

Assim, foi estruturado o sistema de separação de poderes, harmônicos entre si, em conjunto ao sistema de freios e contrapesos, que está incutido o federalismo. Celina Souza (2008) traz que foi um projeto de engenharia política e constitucional atrelado ao mecanismo de argumentação e barganha, vez que a negociação passa a figurar os mecanismos de freios e contrapesos, encaminhando a nova república democrática e Federativa, a mais complexa e polêmica.

Restou estabelecido que não haveria distinção hierárquica entre as esferas do poder, compreendido pelo poder central e dos Estados-membros, no entanto, a

distribuição de atribuições serviria como entrave para o acúmulo de poder (HAMILTON; MADISON; JAY, 1964). O federalismo apresenta-se como uma ideia essencial, ainda que não seja uma estrutura fechada com roteiros e ingredientes de elementos presentes na sistemática americana, assim como será verificada pela face brasileira do federalismo.

O federalismo não possui, em sua construção, uma definição precisa, haja vista que carrega diversos elementos de cunho doutrinário e institucional. Dificuldade que perpassa o próprio intuito da forma de governo em questão, uma vez que os interesses econômicos e políticos são preponderantes na tomada de decisão das federações. Um segundo entrave na conceituação é que o federalismo surge em momento anterior a sua teorização, o que diferencia das outras formas de governo em que tiveram suas teorias formuladas pelos clássicos sobre o mundo social, político e econômico (SOUZA, 2008).

A terceira dificuldade elencada por Celina Souza (2008) em relação a definição do federalismo é que não se trata de um constructo teórico primitivo, pois depende de conceitos pré-concebidos, especialmente, a definição de democracia constitucional e democracia descentralizada. Além disso, o fato de o federalismo ser instável, mutante e experimental nos arranjos federativos reflete nas formulações teóricas. Nesse sentido, Ostrom (1991) elucida que o federalismo democrático exprime um processo de fluxo constante de autoridade entre diversos níveis de governo, os quais se diversificam, a depender da preferência dos cidadãos.

Apesar das divergências é importante ressaltar três aspectos comuns: o aspecto territorial, formal e institucional *stricto sensu*. O aspecto territorial significa a divisão do poder por administrações de unidades subnacionais, enquanto o aspecto formal está ligado à assinatura constitucional. Já o aspecto institucional *stricto sensu* são as garantias mútuas entre as unidades federativas (AMARAL, 2012).

Nesse sentido, Arretche afirma que a federação “supõe um contrato constitucional entre as unidades constituintes, que definem proteções constitucionais a fim de evitar futuras expropriações por parte das demais unidades do governo central” (ARRETCHÉ, 2009, p. 378). Podem ser encontradas diversas definições de federalismo na literatura, mas suas características básicas são comuns em todas, quais sejam a divisão de poder garantida entre o governo central e os governos regionais (LIPJHART, 2003).

Pode-se afirmar que o federalismo, em si, exige que o Estado possua uma Constituição rígida, ou seja, com as normas bem delimitadas e escritas. Elazar é enfático nesse ponto:

O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, o qual significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1991, p. 05).

Em suma, são pressupostos mínimos da unidade federativa que necessita de unidades territoriais em interação com regras escritas, preferencialmente, de garantias da manutenção de um *status*. Em âmbito nacional, o federalismo se projeta de maneira distinta, dotada de particularidades inerentes à própria formação do povo brasileiro.

O Brasil possui precedentes descompassados em relação às formas de distribuição de poderes e os tipos de governo, pois passou por constante alternância entre a centralização e a descentralização, o autoritarismo e federalismo. No Brasil Império, o estado era considerado juridicamente unitário e administrativamente dividido em províncias. A divisão tinha natureza portuguesa na época imperial, considerando a ampla extensão territorial e a distinção entre grupos étnicos, o que desembocou na descentralização política. Fatores que colaboraram na introdução do federalismo, estruturado posteriormente pela Constituição de 1891, sendo a primeira legislação brasileira que firmou o sistema de autonomia dos Estados membros, os quais deveriam se organizar analogicamente à União (OLIVEIRA, 2018).

“O federalismo foi a principal bandeira em torno da qual se formou a coalizão de atores e de interesses políticos que levaram à derrocada do Império e à instauração da República, em 1889” (LASSANCE, 2012, p. 23). Percebe-se que o federalismo brasileiro serve de pivô para o jogo de interesses figurado pelas classes dominantes, desde a República Velha (1889-1930), período no qual os estados constitucionalmente autônomos foram outorgados aos coronéis que os administravam. Em decorrência disso, Victor Nunes Leal (2012) destaca o surgimento do “voto de cabresto” por conta do poder exercido pelos coronéis nas instituições locais. O eleitorado era composto, em sua maioria, pela população rural totalmente dependente dos fazendeiros, seguindo a orientação política ditada por tal figura. “E

esse entendimento conduzia ao compromisso de tipo ‘coronelista’ entre os governos estaduais e os municipais, à semelhança do compromisso político que se estabeleceu entre a União e os Estados.” (LEAL, 2012, p. 59).

Através das alianças firmadas pelo compromisso típico do sistema, os chefes locais obtinham o necessário apoio para estruturar as oligarquias municipais. Com isso, tem-se que o federalismo brasileiro desenvolve-se às custas do municipalismo, segundo Victor Nunes Leal (2012). A autonomia atribuída aos governadores dos estados em prol do fortalecimento do Governo Federal robusteceu, ainda mais, a política coronelista já concretizada nos estados.

Dessa forma, os governadores estaduais poderiam desempenhar sua gestão sem a interferência da esfera federal, conseqüentemente, os detentores do poder nos estados ficaram fortalecidos, o que resultou numa distorção do federalismo. A flagrante desigualdade entre as regiões do Brasil são, em parte, resultantes do processo de disputas locais perante o ente estadual ou federal, o que refletiu na busca pela autonomia municipal.

As mais diversas questões que envolvem o federalismo brasileiro ultrapassam o aspecto conceitual, se desdobram em particularidades eleitorais e gestão de políticas públicas. Motivo pelo qual destaca-se a importância do estudo dos municípios enquanto entes federativos, especialmente, após a Constituição de 1988, como será melhor abordado ao decorrer do presente capítulo. Verifica-se que o município emerge na história do Brasil, ainda Colônia, em que há a valorização do governo local, mas que vem a esmorecer no período imperial até que, na atual Constituição, aparece em equidade com as esferas estaduais e federal (OLIVEIRA, 2018).

Diante disso, o município passa a figurar, juntamente aos estados e Distrito Federal, o Estado Democrático de Direito. Nota-se que o município é elevado ao mesmo patamar dos demais entes federativos, tendo como garantia sua autonomia, ou seja, no caso de competência exclusiva, não há subordinação por parte do poder municipal perante a esfera estadual ou federal. A autonomia entre os entes em comento não impede os impasses decorrentes da distribuição de poderes e recursos financeiros perante os estados e municípios (OLIVEIRA, 2018).

Observa-se que a retomada da democratização em 1985 e o fortalecimento pela Constituição de 1988 foram marcos importantes no contexto político, que proporcionaram um solo fértil para germinar o caráter descentralizador e democrático. Somente assim os municípios ganharam destaque como atores federados ao lado da

União e estados, o que levou à articulação das políticas sociais com consequente angariação de recursos e autonomia na gestão das competências locais. A discussão acerca dos municípios antes da década de 80 não possuía tanta relevância em razão da sua opacidade, pouca importância. Ademais, a própria estrutura política local pautada na dominação tradicional, como o coronelismo¹, impactou desfavoravelmente nas ações políticas e de desenvolvimento dos municípios (LEAL, 2012).

Era comum ao município a percepção da caracterização agrária, sendo a cidade conectada ao mundo rural, o que atribuía o aspecto fragilizado, sem autonomia, desprovido de recursos e subordinado aos demais entes federativos. A partir desse preceito, o coronel era o personagem que obstava a autonomia do município, especialmente por conta das relações mediadas pelos favores em detrimento do apoio que ocorria no contexto político (LEAL, 2012).

Por outro lado, tem-se o argumento de que a cidade era onde se concentrava a articulação política, uma vez que a urbanização serviu de vetor do processo político. Campos (2005) salienta que as ferramentas municipais, como prefeitura, câmara municipal e burocracia são robustecidas por conselhos e instituições sociais. Ao passo que a sociedade civil passa a exercer um importante papel no poder local ao suscitar questões da agenda política, as quais poderiam se converter em políticas públicas.

Entretanto, antes da década de 80 a participação da sociedade civil não era efetiva, uma vez que não se projetavam na formulação de políticas públicas, nem mesmo nas tomadas de decisões. Com isso, as políticas tornaram-se excludentes e seletivas em prol de parte da sociedade, dos interesses do capital nacional e internacional. Verifica-se, nesse contexto, um arranjo municipal engessado ante às tomadas de ações vinculadas às políticas públicas (FARAH, 2001).

Nota-se a diferença na percepção da figura do município antes e depois da década de 80, uma vez que foi dada mais ênfase ao governo local, sendo atribuído pelos crescentes movimentos organizados nos municípios e à cidadania. Assim, as

¹ Como, todavia, não é possível apagar completamente as rivalidades locais, há sempre “coronéis” opositoristas, a quem tudo se nega e sobre cujas cabeças desaba o poder público, manejado pelos adversários. Daí a crônica truculência da facção local governista, acompanhada muitas vezes de represálias; daí também o favoritismo em relação aos amigos do governo, tão pernicioso para a regularidade da administração municipal. Dentro desse quadro, a falta de autonomia legal do município nunca chegou a ser sentida como problema crucial, porque sempre foi compensada com uma extensa autonomia extralegal, concedida pelo governo do Estado ao partido local de sua preferência. Essa contraprestação estadual no compromisso “coronelista” explica, em grande parte, o apoio que os legisladores estaduais — homens em sua maioria do interior — sempre deram aos projetos de leis atrofiadoras do município (LEAL, 2012, p. 124).

relações e práticas sociais são percebidas com maior destaque na escala municipal. Nesse sentido, Castro assevera que

[é] portanto significativa do fazer político no espaço e oferece um vasto campo para a geografia política contemporânea que vai desde a visibilidade de um espaço político de ação das organizações da sociedade civil até as decisões concretas que resultam em políticas públicas que impactam o território e a vida do cidadão [...]. Este é o recorte que revela em escala reduzida, comportamentos, valores e preferências que permitem compreender traços característicos e diferenças regionais na sociedade nacional (CASTRO, 2014, p. 134).

O marco da Constituição Federal em 1988 consolidou os debates relacionados às políticas públicas que se arrastavam desde a década de 70. Dessa forma, a redemocratização estabeleceu um solo fértil para a discussão sobre as políticas públicas, além de trazer a equidade dos resultados de tais políticas. Um fator primordial foi a aproximação dos cidadãos no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Com isso, a participação da sociedade civil proporcionou o avanço do debate e detectou a necessidade de determinar prioridades de ação, bem como de buscar novas maneiras de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo ONGs, a comunidade organizada e do setor privado do provimento de serviços públicos (FARAH, 2001).

Ademais, os debates convergiam para a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, concedendo-lhe maior efetividade, agilidade, eficiência ao superar o entrave causado pela burocratização de procedimentos e hierarquização excessiva que envolvem os processos decisórios. Verifica-se que a figura do governo local foi tomando seu espaço na seara das políticas sociais e programas de desenvolvimento local.

A ação municipal se destacou em decorrência da transferência de atribuições do governo federal e estadual, especialmente, em assuntos concernentes à cidadania local e da participação ativa dos municípios na distribuição de recursos fiscais. Outrossim, a participação popular na retomada do quadro democrático e a formulação de respostas a nível local foram primordiais para a expansão do município enquanto ente federativo (FARAH, 2001).

O federalismo brasileiro possui suas particularidades, apesar de ser pautado na cooperação, possui algumas características do federalismo corporativo, como será discorrido no tópico seguinte do presente capítulo. Isso ocorre em razão das alianças

políticas, entre atores políticos e econômicos, serem marcadas pelos resquícios coronelistas que se transpuseram nas relações, o que pode ser notado pela forma de se fazer política nas escalas de poder (CARLOTO, 2014).

Nesse raciocínio, o município é imprescindível na implementação de políticas públicas, seja no âmbito da gestão, criação ou implementação, uma vez que possui proximidade com o público destinatário. Assim, é possível trabalhar a cidadania, falar coletivamente e possibilitar o acesso aos serviços básicos de saúde, educação e saneamento básico, por exemplo. São esses aspectos que estruturam o federalismo e sua proposta em conferir espaço aos poderes e sujeitos locais na formação social e econômica, abrindo uma via de comunicação em relação ao papel, situação e custeios dos municípios no Brasil.

1.1 O MODELO BRASILEIRO DE FEDERALISMO: O HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DE UM FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO OU COALISÃO?

A contínua modificação do arranjo federativo decorre das diversas realidades políticas que as nações vivenciam (ANTUNES, 2015). Todavia, o modelo federalista requer uma Constituição rígida capaz de delinear as competências de cada ente federativo, sem subordinarem-se uns aos outros.

A ideia de uma base constitucional rígida e de um federalismo flexível pode parecer estranho, a princípio. Entretanto, a rigidez refere-se ao processo de modificação das normas contidas em sua estrutura, que tende a ser mais complexo. Cabe salientar que não é possível transigir com modelos de repartição de competências excludentes de atuação, por serem incompatíveis com a realidade. Sendo assim, apesar das atribuições estatais serem divididas entre os entes federativos, é comum a incidência simultânea de diversas regras de competência em razão dos fatos e das relações sociais terem natureza complexa e dinâmica (PIRES, 2017).

O federalismo flexível permite a adaptação dos entes federativos de acordo com as demandas da sociedade. Sendo assim, “o padrão específico de bens e serviços oferecidos por diferentes níveis de governo [...] mudará em alguma medida conforme o tempo e o lugar. Isso é algo que se espera” (OATES, 2005, p. 1122). Nesse contexto emerge a cooperação como instrumento indispensável no pacto federativo ao instituir a parceria entre as esferas políticas, assim, evitam-se as

políticas contraditórias, os esforços duplicados e outros possíveis problemas. Problemas os quais somente o federalismo flexível possui aptidão para lidar, sobretudo “com a dinâmica e a sobreposição inerentes à multiplicação de entes autônomos” (PIRES, 2017, p. 131). Em complemento, Abrucio traz que

A compatibilização entre autonomia e interdependência não tem nem uma fórmula única, nem sequer chega a um estágio último. Para além das instituições básicas do federalismo, como a Constituição, tem importância fundamental o universo dinâmico das relações intergovernamentais, ou seja, a maneira como os níveis de governo encontram mecanismos a partir dos quais constroem seus relacionamentos de forma bem-sucedida. Cabe frisar que o objetivo aqui não é eliminar os conflitos, e sim criar instrumentos para melhor regulá-los e administrá-los (ABRUCIO, 2001, p. 98).

O dinamismo que paira sobre o federalismo exige que os entes federativos lancem mão de instrumentos de cooperação capazes de encontrar soluções adequadas sem que seja necessária a modificação estrutural da federação. Ou seja, há uma repartição de competências na Constituição Federal, as quais podem ser ajustadas a depender das exigências da população.

Trazendo para a perspectiva brasileira, o federalismo tende a viabilizar a descentralização e a autonomia. A descentralização, por sua vez, não se concentra apenas em distribuição de recursos financeiros, mas alcança a autoridade política e gestão de políticas públicas pelos entes políticos. Já a autonomia figura o centro do federalismo, dada a divisão de tarefas/competências entre os níveis de governo (AMARAL FILHO, 2014), unindo membros que poderiam almejar a atuação independente, enquanto unidades políticos-territoriais.

Diante da necessidade de distanciamento da centralização instituída pelo regime militar, houve necessidade de repensar o federalismo brasileiro. Assim, no intuito de implantar uma democracia participativa e buscar o pluralismo político, a Assembleia Constituinte foi convocada integrada aos representantes das minorias, das subcomissões dos municípios e estados. “A representação partidária na Assembleia refletia a nova ideologia estatal, contudo, afundou-se mais e mais a representação em nível regional” (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 22). Dessa forma, foi iniciada a busca pelo desenvolvimento regional e uma política constitucional de ascensão socioeconômica para atenuar a desigualdade entre os estados.

Com isso, o federalismo de cooperação foi instituído pela Constituição Federal de 1988 tendo como propósito promover a descentralização do poder. Distribuiu e atribuiu protagonismo e autonomia aos estados, Distrito Federal e municípios. Conseqüentemente, ampliou-se o rol de competências concorrentes e comuns dos entes federativos, via reflexa, possibilitando a atuação sistêmica e não isolada. Assim, foram estabelecidos laços e parcerias entre os entes políticos no intuito de implementar as modificações necessárias, bem como a previsão para transferência de subsídios (SANTOS; ANDRADE, 2012).

A República pautou-se no sistema trinário ao arrolar formalmente a União, os estados e Municípios como entes federativos, dotados de especificidades materiais distintas. Os estados, por sua vez, ficaram com a competência residual decorrente da previsão constitucional das competências dos outros entes. Aos Municípios não foram reservados espaços no Congresso Nacional, o que retira sua característica de ente federativo em termos materiais (SANTOS; ANDRADE, 2012).

Forçoso é destacar que as conquistas da descentralização não apagam os problemas dos governos locais brasileiros (ABRUCIO, 2005). Os entes federativos brasileiros, principalmente os municípios, não desenvolveram a capacidade de atuação cooperativa. Sendo assim, o sistema de divisão de competências possui pouca operabilidade prática. Outro aspecto que deve ser levado em consideração é o isolacionismo no segmento municipal, visto que esse comportamento do arranjo federativo contradiz o intuito da descentralização que produziria efeitos a partir dos próprios municípios.

O reconhecimento do município como ente federativo gerou seu fortalecimento, o que acabou por esbarrar na capacidade de resolução de conflitos mais complexos da localidade. Sendo assim, com o advento da Constituição Federal vigente, os municípios seriam capazes de resolver seus problemas na esfera das políticas públicas, bastando o repasse de poder e recursos (TOTTI, 2008).

Todavia, na realidade, esse entendimento não prospera, uma vez que grande parcela dos governos municipais não possui ativos financeiros suficientes para escoar as lides coletivas e de políticas públicas sem solicitarem assistência de algum ente superior ou a cooperação horizontal. A essência do federalismo de cooperação não se restringe à cooperação horizontal, bem como é imprescindível o exercício na sua forma vertical, ou seja, que as ações cooperativas dos governos subnacionais reflitam na esfera federal (AMARAL FILHO, 2014).

Em suma, percebeu-se que a descentralização, enquanto antônimo de centralização, não seria o suficiente para resolver os problemas políticos e administrativos inerentes à estrutura federativa de cooperação. De acordo com Abrucio e Soares (2001), restou estabelecida uma arena de competitividade entre entes federativos e os instrumentos de coordenação e cooperação intragovernamentais, ainda escassos e pouco eficazes. Posto isto, verifica-se um afastamento entre a projeção e as práticas cotidianas no reconhecimento do município como ente federativo.

O jogo de “cabo de guerra” tem sido recorrente na Federação brasileira. Nele, cada nível governamental, de acordo com as circunstâncias da balança de poder, procura sobretudo afirmar suas armas e poderio, em detrimento de uma dinâmica pautada por relações intragovernamentais cooperativas que preservem a autonomia, tal qual define o princípio básico do federalismo (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 13-14).

Nesse sentido, as fragilidades apresentadas pelo processo de descentralização trazido pelo federalismo, traz à tona o modelo centralizador. Torna-se imperioso a modificação na postura institucionalizada de coadjuvante por parte dos municípios para uma atuação ativa, protagonista e inovadora diante da Política de Saneamento Básico (VASCONCELOS, 2018).

Os Municípios ainda resistem, em grande parte, à descentralização, pois não querem absorver responsabilidades sem o devido incentivo. Diante disso, é necessário que o governo central propicie meios para a aceitação da descentralização por meio de condutas proativas. Todavia, essa é uma questão controversa na legislação, uma vez que o incentivo seria decorrente da cobrança pela utilização da água, de acordo com Noronha, Hora e Castro (2013).

Tem-se que o processo de descentralização no contexto nacional, bem como em outros países, encontra-se em fase intermediária de aprendizagem. Dessa maneira, ainda existem pendências que necessitam de resolução, principalmente, no que tange ao engajamento dos poderes municipais, de forma efetiva, em relação à saúde, à educação e ao saneamento básico, por exemplo. Porém, todos os problemas inerentes à forma de estado adotada nacionalmente estão diretamente relacionados aos precedentes históricos e condições sociais em que o federalismo fora implantado e se desenvolveu.

Inferese que o federalismo brasileiro sofreu influência do lusitano, provinciano e municipalista, acarretando todos os entraves decorrentes da adaptação do modelo americano. Inicialmente, adveio em favor das oligarquias agrárias num contexto de êxodo rural, ou seja, por conta da perda do poderio econômico em razão da decadência do modo de produção agrário. A implementação e a operacionalização do federalismo em sede nacional sofreram fortes influências políticas de cada momento, o que fica evidente pela distribuição de competências nas constituições brasileiras anteriores, ora repartidas entre os entes federativos, ora concentradas na União (LASSANCE, 2012).

Lassance (2012) destaca que é preciso iniciar uma nova fase do federalismo brasileiro, adentrando-se à institucionalização de políticas públicas com objetivo de buscar maior coesão programática das ações federais e aperfeiçoamento do poder de coordenação e controle de resultados, o que poderia ser suprido com a participação federal mais ativa nos demais entes políticos. Percebe-se que há uma divisão institucional do trabalho, ao atribuir à União o dever de criar políticas nacionais, ter o maior esforço na arrecadação e de devolução de impostos, sejam transferências obrigatórias ou voluntárias.

Nesse contexto, os estados contraíram a função de alavancas do desenvolvimento (sustentável, em determinados casos e predatórios em outros), desvencilhando-se do envolvimento primacial com as políticas sociais, entregando-as aos municípios, os quais passam por um movimento crescente na implementação da prestação de serviços públicos. Sendo assim, os municípios tornaram-se os principais atores na execução de tais serviços.

Segundo Lassance (2012), o federalismo concretizou-se como um mecanismo institucional de triagem das demandas da cidadania, o que acaba por se expor a diversos gargalos e travamentos de um modelo que funciona parcialmente bem, mas demonstra sinais de cansaço. Ainda que tal mecanismo possua uma face positiva, vez que é efetivo e necessário à organização do poder e à implementação de políticas públicas.

Não se pode olvidar que a Constituição Federal de 1988 elenca as competências dos entes federativos de forma mais detalhada quando comparada aos textos constitucionais anteriores, entretanto, a União ainda detém a maior parte de competências exclusivas. Nesse contexto, ao município cabe legislar sobre o

interesse local e os estados atuam de forma residual, ou seja, nas matérias que não são atribuições da União ou municípios.

Principalmente na prestação de serviços públicos existe uma lacuna quanto ao direcionamento do ente que deve executá-lo. Consequentemente, a Constituição estabeleceu o princípio da solidariedade na prestação dos serviços públicos essenciais, principalmente os sociais, como saúde, educação, saneamento básico e segurança pública (DIAS, 2018).

A ideia inicial do federalismo de cooperação era a assistência recíproca entre os entes em prol da prestação de serviços públicos de qualidade e com eficiência, superando qualquer possível escassez de recursos e viabilizando a realização de mais serviços com menores investimentos. Preceitos esses que não se verificam na realidade, dado que a divisão de receitas entre os entes é desproporcional, concentrando na União a maior parte dos recursos – após gradativas modificações da Constituição Federal por Emendas Constitucionais –, em desfavor dos estados e municípios.

Outro fator que obsta a cooperação de forma direta é a insistente tentativa dos entes em eximirem-se das suas responsabilidades relacionadas à prestação de serviços públicos. Seja por conta das distintas capacidades dos governos subnacionais em executarem as políticas públicas, em razão das desigualdades orçamentárias, técnicas e de gestão. Ou, até mesmo, pela carência de mecanismos de cooperação constitucionais e institucionais que incentivem tal cooperação.

Em continuidade ao raciocínio, cabe mencionar demais questões prejudiciais ao bom desempenho dos municípios, elencadas por Abrucio (2005), que são as desigualdades de condições econômicas e administrativas, o discurso do municipalismo autárquico, a metropolização acelerada, os resquícios ainda presentes da cultura política como de instituições que obstam a *accountability* democrática e o padrão das relações intergovernamentais, pontos que serão discutidos no tópico seguinte.

Ante o exposto, verifica-se que a estrutura do federalismo brasileiro foi pautada no federalismo de cooperação, em que se esperava a colaboração mútua entre os entes políticos, não só de forma vertical – entre município, estado e União –, mas, também, de forma horizontal com parcerias intermunicipais e interestaduais. Logo, percebe-se que o federalismo na forma que se apresenta em âmbito nacional

carece de evolução quanto a sua compreensão e operabilidade prática, o que pode ser viabilizado através de instrumentos de cooperação.

Cabe, no entanto, ao gestor local se desvencilhar das amarras do isolacionismo municipal e abrir os horizontes para a implementação de políticas públicas voltadas ao bem estar da população. Ou seja, transformar o espaço tendencioso, uma arena de disputas num local de cooperação recíproca. Uma vez que os instrumentos/mecanismos de cooperação não utilizados e a atuação intra e intergovernamental não concatenados, tende instituir um federalismo de coalisão e não de cooperação.

Em arremate ao raciocínio do presente item, cabem aos gestores públicos de todas as esferas, principalmente da municipal, considerarem a articulação entre as mais diversas políticas públicas adotadas em todos níveis de governo, assim, potencializando os resultados e concretizando o federalismo de cooperação.

1.2 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO: UMA PARTICULARIDADE BRASILEIRA NA EXPERIÊNCIA FEDERALISTA

Inicialmente, vale destacar que o federalismo até 1988 foi pautado no formato dual de repartição de poderes, ou seja, os entes federativos eram União e Estados-Membros. Nota-se a flagrante intenção do constituinte originário em implementar o federalismo de três níveis ou tridimensional na Constituição Federal de 1988, que se opera através da outorga parcial de atribuições e autonomia aos Municípios passando, assim, a compor formalmente o rol de integrantes da República Federativa do Brasil.

O movimento no federalismo brasileiro ocorreu inversamente ao modelo norte-americano, pois os Estados norte-americanos dotados de soberania uniram-se para criar uma Confederação que, posteriormente, transformaram em Federação, conforme já explanado no início do presente capítulo. Por outro lado, o Brasil possuía uma composição unitária com concentração de soberania e autonomia nas mãos de um único ente. Com a instituição do federalismo, se fragmentou em territórios, aos quais foram atribuídas parcelas de autonomia no intuito de descentralizar e distribuir o poder político, o chamado federalismo por desagregação (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

Ao fazer uma retrospectiva histórica é possível perceber que o Município passou por grande evolução quanto a função que exerce dentro da organização do

Estado. Após a independência, especificamente, na Constituição de 1824 a figura do município não era tão nítida, uma vez que a previsão legal era que o território nacional seria dividido em Províncias, as quais poderiam se subdividir. Já na Carta de 1981, sob a forma de governo republicano, o município ganhou espaço ao dispor de autonomia no que era compreendido como seu peculiar interesse.

Sendo assim, os Estados deveriam resguardar a autonomia dos municípios, entretanto, apesar da previsão constitucional, tais disposições não passaram do plano formal, uma vez que a centralização ocorria manifestamente na prática. Ao avançar para a década de 30, as Constituições de 1934 e 1937 mantiveram a autonomia do município relacionada ao peculiar interesse com o objetivo de delimitar a atuação de tal ente, previsões que se restringiam ao plano teórico. Vale ressaltar que não havia uma delimitação conceitual constitucional da expressão “peculiar interesse” (LEAL, 2012).

Nessa perspectiva, os próprios interesses dos munícipes impunham um sistema de recursos que, dado o contexto, dificilmente poderia ser alterado. Enquanto isso, o governo estadual “só excepcionalmente estaria disposto a desautorar seus prepostos políticos no município” (LEAL, 2012, p. 51). Era um sistema extremamente fechado e burocrático hierarquicamente em relação a ação excepcional/transitória. A fim de viabilizar as atividades municipais foi instituído o departamento de municipalidades, cujas principais funções incluíam prestar assistência técnica ao município, coordenar suas atividades em planos estaduais.

Resumidamente, as atribuições do mencionado departamento giravam em torno de exercer a tutela das competências outorgadas aos governos estaduais sobre o campo administrativo do município. Ainda de acordo com Victor Nunes Leal (2012), ao mesmo tempo em que buscava-se garantir a autonomia municipal de um lado, do outro permitia-se a atuação dos estados na esfera administrativa e política sobre as comunas com a utilização dos departamentos de municipalidades.

Vasconcelos Júnior (2012) afirma que a redemocratização reascendeu os debates acerca dos municípios, mas que não passavam de estratégias de descentralização administrativa na Constituição de 1946. O intuito de estabilizar o município como mecanismo autônomo de governo foi interrompido abruptamente com o Golpe Militar, iniciou-se um dos períodos mais centralizadores da história nacional. Nesse contexto, o federalismo estava desprovido de suas características inerentes,

via reflexa, restou estabelecido o federalismo nominal, inclusive na Constituição de 1967.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o município passa a compor, de fato, a organização do Estado, não só como entidade autônoma, mas encarregado de competências constitucionais bem definidas e, principalmente, como ferramenta de descentralização. “O Município passa, então, de forma inédita, a integrar a categoria de organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (art. 18), com a expressa qualificação de ente federado (art. 1º)” (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012, *online*).

Veja que a figura do município passa por diversos percalços em sua alocação no seio da estrutura federativa, o que dificulta a evolução na atuação como ente federativo, algo que reflete até o presente momento. Todavia, o arcabouço constitucional estabelecido em 1988 permitiu que o município, além de ser parte integrante da Federação juntamente aos estados e à União, fosse dotado de autonomia administrativa, legislativa e política. Dessa forma, organiza seus órgãos e serviços, edita leis, inclusive a Lei Orgânica, além de eleger os integrantes do Poder Executivo e Legislativo de sua esfera. Antunes (2015) traz que a autonomia do município acarreta a autoadministração, que é a capacidade de decidir sobre os interesses locais sem delegação ou consentimento hierárquico, e o autogoverno, que se consubstancia na eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.

Nessa esteira, Franco Montoro (1976) é pontual em argumentar que as rendas próprias dos municípios são ínfimas e acaba refletindo na sua autonomia. Sendo assim, o município não é capaz de garantir sua autonomia com base em seus recursos financeiros. Todavia, os estados e a União procuram dirimir essa diferença ao fazer repasse de verbas governamentais por meio de transferências.

É importante salientar que a transferência de recursos federais está diretamente vinculada a determinados programas do governo federal. Em destaque, Franco Montoro (1976) classifica a falta de ativos financeiros dos municípios como um sacrifício à autonomia, haja vista que dependem do Fundo de Participação² e,

² O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional de recursos financeiros da União para os Estados e o Distrito Federal, composto pela arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

consequentemente, devem convergir aos interesses e prioridades delimitadas pelo Governo Federal.

O jargão acadêmico de que o Município é o “primo pobre” do federalismo brasileiro, traz a noção de inferioridade político-orçamentária que reveste sua contribuição ao Estado. Situação que deveria ser melhor discutida, haja vista que o município é o ente federativo que possui contato direto com a população, bem como possui acesso ao governo, imprimindo alto nível de proximidade democrática (SANTOS; ANDRADE, 2012).

Ocorre que foi confiada aos municípios tarefas que nunca foram de competência do governo local sem, ao menos, prestar o suporte administrativo e técnico necessários ao bom desempenho nessa nova fase do governo local (PIRES, 2017). A disparidade estruturais do município, como o tamanho grande, médio ou pequeno, se é rural ou urbano, interior ou metrópole, influenciam diretamente no desenvolvimento da capacidade de tal ente federado.

Insta salientar que a descentralização veio paralelamente à tentativa de democratizar o governo local, mesmo diante das desigualdades enfrentadas no decorrer desse processo. Todavia, somente com o surgimento da figura municipal com uma nova roupagem, mais concreta e prevista expressamente no texto constitucional, foi possível que novos atores adentrassem na competição pelo poder, como os conselheiros de políticas públicas e líderes políticos (ABRUCIO, 2005).

São inúmeros entraves que pairam sobre o ente de nível municipal, a começar pela desigualdade em relação às pequenas localidades, as quais não têm condições econômicas de se sustentar com recursos próprios. De acordo com Victor Nunes Leal “a anemia financeira das municipalidades aumenta a sua dependência em relação aos governos estaduais e, conseqüentemente, favorece a submissão política dos chefes locais” (LEAL, 2012, p. 89).

Para além das disparidades econômicas, grande parte dos municípios detêm uma máquina administrativa precária. Dessa forma, considerando as dificuldades financeiras e administrativas, instaurou-se a ideia de municipalismo autárquico, que pulveriza a ideia de que o governo local poderia resolver todas as demandas de ação coletiva. A fomentação do comportamento autárquico gera a defesa do município como uma unidade legítima e segregada dos seus entes municipais limítrofes, principalmente. Tal atitude é desenhada por Abrucio (2005) como uma “miopia” com relação aos problemas comuns nos aspectos micro e macrorregionais. Outro ponto

que já foi mencionado no presente trabalho é a falta de incentivo dos municípios em adotarem os mecanismos de cooperação.

A visão cooperativa, que deveria dominar, estabelece concorrência entre os municípios rumo a um federalismo de coalisão em busca do dinheiro público de outros níveis de governo. Ademais, labutam predatoriamente por investimentos privados já com a intenção de repassar às expensas aos outros entes. Aliado ao contexto tem-se o crescimento acelerado das cidades, o fenômeno da metropolização, haja vista o aumento do número de pessoas, de organizações administrativas e, proporcionalmente, os problemas sociais. Nessa arena “prevaleceu o municipalismo em detrimento das formas compartilhadas de gestão territorial. É dessa concepção que se originou a explosão dos problemas dos grandes centros urbanos brasileiros” (ABRUCIO, 2005, p. 49).

É importante consignar que, no âmbito local, ainda são presentes resíduos culturais e políticos antirrepublicanos e para extrair essas raízes deve-se continuar a trilha da descentralização. Para que esse processo aconteça e obtenha êxito é necessário que as instituições políticas subnacionais sejam reformuladas, além das modificações na postura da sociedade perante os governantes.

O processo de redemocratização no federalismo exigiu a adesão dos governos subnacionais distintamente ao que acontecia no regime centralizador a autoritário, conseqüentemente, o jogo federativo procede-se por meio de barganhas, negociações, coalizões e induções das outras esferas de poder, o que é natural de uma federação democrática. Todo esse processo associa-se à coordenação intergovernamental (ABRUCIO, 2005).

Dessa forma, não se pode agarrar a ideia de que a autonomia municipal é algo idealizado pelo texto constitucional de forma imutável e perfeita. Pelo contrário, a divisão de competências é desequilibrada e traz resquícios de centralização política em razão dos precedentes históricos de formação da nação. Importante consignar que o pacto federativo necessita de remodelação constitucional com objetivo de robustecer a autonomia de cada ente na prática e não apenas nominal (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

Sendo assim, infere-se o entendimento de que muito pode ser feito em prol das prefeituras de forma conjunta à União e estados. Com isso, cabe ao ente municipal levar os problemas locais para as demais esferas de governo, bem como promover os serviços de interesses peculiares dos munícipes. Insta salientar a

importância de municípios fortes a fim de estabelecer raízes profundas no processo de desenvolvimento nacional por meio de governos locais autônomos, independentes e atuantes o progresso do País. Nessa esteira, o município caminhará em prol de sua verdadeira essência, que é de atender as verdadeiras necessidades de toda a população (MONTORO, 1976).

É no município que o contato é mais estreito entre população e poder público, marcado por relações intensas que surgem e fragmentam comportamentos, culturas e costumes. Em razão disso, o governo local é afetado pela globalização, uma vez que o município deve primar pelo peculiar interesse ou, de acordo com a Constituição Federal, interesse local (OLIVEIRA, 2012). Sobreleva notar que ainda existe uma lacuna no federalismo brasileiro que carece de maior cooperação, coordenação e integração, conforme aduz Lassance (2012).

O federalismo brasileiro conta com instrumentos de cooperação aptos a produzirem seus efeitos, como os agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos que viabilizam o equacionamento de questões que avançam as barreiras federativas e beneficiam um maior número de cidadãos. Os instrumentos de cooperação, ora mencionados, serão devidamente apresentados no tópico subsequente.

Lançar mão dos instrumentos na federação brasileira implica em dirimir as marcantes diferenças entre os entes federados e possíveis restrições impostas pelo contexto econômico. Via reflexa, prestando serviços de qualidade elevada em todo o território nacional. O Federalismo Brasileiro passou por muitos percalços, sobretudo em relação ao município, e demonstra mais atento e comprometido com a realidade social, desvencilhando-se da doutrina clássica e sendo inserido, de um jeito ímpar, no cenário mundial (LIMA, 2008).

Quanto aos municípios, era muito discutido, ao longo do tempo, se o seu reconhecimento seria mais uma divisão político-administrativa do Estado-membro ou se, realmente, deveria ser considerado um ente federativo. Não se pode olvidar que, por mais que o governo local possua algumas barreiras quanto ao desempenho de suas atribuições, o município é um ente federativo, o que fica claro após toda explanação elencada acima.

1.3 O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESCENTRALIZAÇÃO E INTERNALIZAÇÃO NOS MOLDES BRASILEIROS

Inicialmente, cabe mencionar que a Constituição Federal de 1988 trouxe competências comuns aos entes federativos e essa sobreposição de tarefas conota à ideia de que o serviço público poderia ser realizado por um ente político, individualmente, ou por todos, de forma cumulativa, com vistas às vantagens da descentralização administrativa. É irrefutável que as matérias de competência comuns conglobam àquelas não exclusivas, paralelas ou cumulativas, as quais podem ser implementadas num patamar de igualdade com o governo federal, governo estadual ou governo municipal ou distrital.

Nesse caso, a competência refere-se à faculdade de legislar ou praticar determinados atos previstos em lei, em condições de igualdade, em razão do campo de atuação abranger várias entidades. Sendo assim, o exercício de uma esfera do governo não exclui a competência de outra que, inclusive, poderá atuar simultaneamente. Ocorre que, na prática, o que foi idealizado não correspondeu com a pretensão, principalmente, na área das políticas sociais (TOMIO; ORTOLAN, 2015).

O processo de descentralização brasileiro foi acelerado e descoordenado, haja vista a carência de meios de coordenação do processo. Bercovici (2003) é pontual em seu argumento ao declarar que a transferência de competências sem o devido planejamento confronta a ideia de “lugar-comum”, em que os entes federados receberiam verbas e não os encargos com a nova ordem constitucional.

Nesse sentido, as políticas públicas não deterioraram em razão da concentração no governo federal, mas compele à falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização. Não existe uma hierarquia cooperativa na estrutura federalista, o que acarretou uma duplicação nos esforços e aumento nos custos dos serviços em contrapartida. O contexto narrado é motivado, dentre outros fatores, pela ausência da clareza na distribuição de competências e responsabilidades das esferas do governo (TOMIO; ORTOLAN, 2015).

Em continuidade ao raciocínio, Borges (2013) sustenta a tese de que a imprecisão na distribuição de responsabilidades entre os entes federativos resultou numa arena de estratégias predatórias, em que estados e municípios buscam minimizar seus encargos e maximizar as receitas às expensas da União. Tais

estratégias são derivadas do federalismo predatório que, devido à hegemonia dos interesses estaduais e municipais, propiciou a descentralização de recursos para os governos subnacionais sem, sequer, ter uma delimitação inequívoca de suas responsabilidades.

Ademais, os governos federal e estadual, desde o início do processo de descentralização, delegaram ao município várias tarefas e responsabilidades de maneira aleatória e pouco planejada. Sem, no entanto, prestar o devido suporte técnico e financeiro suficientes para operacionalizar a atividade que lhe foi delegada. Não podendo deixar de mencionar, ainda, a baixa capacidade dos pequenos municípios em instrumentalizar o que lhe é atribuído. Margotto e Cruz (2016) trazem como alternativa à essa baixa capacidade, o enrijecimento das regras de criação de novos municípios, principalmente de pequeno porte, ao delimitar critérios rigorosos que complexifiquem a emancipação.

Outro fator que integra às possíveis soluções municipais trazidas por Margotto e Cruz (2016) seria premiar e estimular a criação de consórcios entre os municípios que assegurem ganhos de escala, qualidade, considerando o custo-benefício positivo em relação a diversos serviços públicos, como saneamento básico, entre outras áreas. Sendo essa atitude uma ação fundamental ao funcionamento da máquina do federalismo brasileiro. É importante ressaltar, desde já, que o município deve seguir em busca de atingir um novo patamar em relação à execução de políticas sociais.

A descentralização administrativa expressa no texto constitucional não previu os instrumentos de coordenação e cooperação que efetivassem a prestação dos serviços públicos de maneira descentralizada, que passou a ser um fim em si mesmo. Pode-se afirmar que o processo de descentralização brasileiro se pautou em “barganhas federativas”, em razão da tentativa de cada nível de governo de eximir-se e transferir grande parte dos custos políticos, financeiros e administrativos da gestão das políticas e deter a maior parte dos benefícios derivados.

De acordo com Abrucio (2005), a descentralização culminou num “federalismo compartimentalizado”, pois cada ente federativo buscou definir sua função ante a ausência de incentivos para a coparticipação nas tarefas e atuação consorciada. Neste azo, os municípios “exigem” uma estrutura de incentivos financeiros para implementarem os programas sociais nacionais, pois tal conduta é facultativa. Ademais, o ente local possui burocracias mal qualificadas e carece de capacidade

institucional ao exercício das suas atribuições nas relações governamentais, afora que são instituições débeis e suscetíveis à corrupção.

Dado os mencionados fatores são atribuídos aos municípios a função mínima de aderir ou não uma política nacional. Todavia, “ao negligenciar as inovações locais como um fenômeno típico da descentralização, a abordagem institucionalista enfatiza o papel dos empreendedores políticos locais” (COÊLHO, 2013, p. 185). Dessa forma, os atores das esferas subnacionais implementam novas políticas/programas sociais em detrimento da implementação dos programas federais.

Ao comentar a municipalização de alguns serviços sociais, Diegues (2012) afirma que emergiram institucionalidades transformadoras na governança local, as quais não se restringem à transferência de sua implementação, ou seja, vão além e alcançam o envolvimento de comunidades locais no processo decisório e de controle, dada implementação das políticas sociais.

Deve ser levado em consideração que são poucos os municípios que possuem a estrutura apta a suportar o papel inovador atribuído pela constituinte, com fundamento na democratização na gestão de políticas públicas. Os municípios, mesmo aqueles de médio porte, dependem da colaboração de outros entes federativos, seja federal ou municipal (DIEGUES, 2012).

Cabe fazer um adendo em relação as políticas públicas, especialmente, das políticas sociais, que visam assegurar o bem-estar dos indivíduos e acarretam uma crise de efetividade por exigirem prestações materiais, para tanto, um posicionamento ativo do Poder Público (KUNRATH, 2016). Sendo assim, o lado político dos direitos sociais se opõe à lógica de mercado, pois de um lado há a satisfação dos direitos sociais e, do outro, a distribuição de recursos, deixando evidente o obstáculo de cunho político e não puramente técnico (SAMPAIO, 2013). Nessa toada, há uma limitação fática quanto à satisfação dos direitos fundamentais prestacionais que estão ligados à disponibilidade orçamentária.

Por outro lado, Diegues (2012) sustenta que o desenvolvimento das políticas sociais em nível local acrescenta à gestão pública, uma vez que permite aprofundar e consolidar a democracia nacional, pois transforma direitos em princípios em direitos na prática. Argumenta, ainda, que a municipalização das políticas públicas serve de mola propulsora para o fortalecimento municipal e integra a sociedade aos espaços públicos ao viabilizar a participação dos cidadãos no meio local como atores sociais que detectam a demanda e colaboram com o desenvolvimento da sociedade.

É inegável que tenha sido atribuído protagonismo ao município, o que desembocou no estabelecimento e dinamismo de mecanismos que viabilizem o engajamento e a preparação da sociedade para o auxílio e controle das Políticas Públicas. Noutra giro, percebe-se a limitada capacidade dos municípios em suplantar os entraves existentes no relacionamento intergovernamental (DIEGUES, 2012). Sendo assim, é imprescindível que os governos locais lancem mão de mecanismos de cooperação e de participação, inclusive participação social, visando o seu fortalecimento enquanto ente federativo e viabilizando a adequada gestão de políticas públicas.

Nesse seguimento, inicialmente serão trazidos ao lume os mecanismos de cooperação – agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos – e, posteriormente, de participação – conselhos e parcerias – sem o intuito de esgotar tais assuntos. Vale ressaltar que no federalismo de cooperação é de suma importância estabelecer instrumentos que possibilitem a atuação dos entes federativos de maneira conjunta, vertical ou horizontalmente. Equacionando, assim, as desigualdades vivenciadas em âmbito nacional.

Em razão da extensão territorial os municípios são os entes que mais sofrem disparidades regionais, uma vez que os limites das grandes cidades dividem espaço com aquelas que, sequer, possuem condições de se manter. A acelerada expansão urbana vai além das fronteiras municipais, como no caso das metrópoles que “são uma realidade inescapável, resultante de uma relação simbiótica entre um grande polo e suas áreas de influência” (PIRES, 2017, p. 137).

Sendo assim, é comum que não seja possível definir os limites entre as cidades, dada a conurbação, bem como da desproporcionalidade entre o processo socioeconômico e a delimitação territorial municipal. Nesse contexto, os agrupamentos de municípios são instrumentos utilizados para a realização de serviços comuns entre entes de mesma comunidade socioeconômica, previsto desde a Constituição de 1937. Mecanismo que perdurou ao longo do tempo e passou por aperfeiçoamento.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 25, §3º trouxe outras duas formas de agrupamento, assim, deve-se entender que agrupamento que gênero, o qual abrange as aglomerações urbanas e as microrregiões. No entanto, o texto constitucional não se preocupou em definir as formas de agrupamento, mas o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) definiu o que seriam as aglomerações urbanas.

As aglomerações urbanas, de acordo com a redação do Estatuto da Metrópole, são caracterizadas pela conurbação, ou seja, municípios que possuem complementariedade funcional e são integrados pelas dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e econômicas (BRASIL, 2015). As microrregiões, por sua vez, não foram objetos disciplinados pela mencionada norma. Nesse sentido, Pires elenca os requisitos para a formação de agrupamentos.

O regime constitucional de todos eles é idêntico, a começar pelos requisitos para sua criação, que são os mesmos quatro: (i) *orgânico-formal*: exige-se lei complementar estadual para sua instituição; (ii) *numérico*: mais de um município deve estar envolvido — problemas situados dentro de um único ente podem ser atendidos por ele mesmo ou até ser objeto de um convênio ou consórcio (CRFB, art. 241), mas não admitem coordenação pela via dos agrupamentos; (iii) *geográfico*: os entes devem ser limítrofes; e (iv) *teleológico*: a região deve ter por fim integrar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

O único requisito mais complexo é o último, que exige dois registros adicionais (grifo original) (PIRES, 2017, p. 140).

Verifica-se que o texto constitucional faz menção a “funções públicas”, isso porque a finalidade dos agrupamentos não fica restrita aos serviços públicos. Ademais, o interesse comum não é uma esfera autônoma localizada entre o interesse local e os mais abrangentes. Nesse caso, o interesse comum refere-se ao interesse local atendido de maneira compartilhada pelas entidades envolvidas.

Resta claro o motivo pelo qual os agrupamentos municipais revelam-se promissores para o federalismo de cooperação, até mesmo pela instituição de maneira unilateral dos estados, via reflexa, esvazia-se do apego ao poder e da falta de interesse de alguns municípios. Fica estabelecida uma arena de conjugação de esforços, recursos e vontades, preservando-se a autonomia municipal por não haver uma avocação de competências. Em suma, “a repartição constitucional de atribuições deixa de servir de obstáculo ao equacionamento adequado de problemas que extravasam as fronteiras dos municípios” (PIRES, 2017, p. 142).

O segundo mecanismo de cooperação a ser abordado são os convênios de cooperação que são a junção de recursos técnicos e financeiros dos interessados em prol da oferta de serviços de custo elevado, os quais não seriam disponibilizados por uma Administração menos abastada. A Constituição Federal (art. 241) define os convênios como gestão de serviços públicos exercida de maneira associada, incluindo

a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais para a continuidade das atividades transferidas (BRASIL, 1988).

Insta salientar que os convênios não se restringem à prestação de serviços públicos, como também abrangem a regulação e a prestação de atividades administrativas de modo geral. Diferentemente dos agrupamentos que são instituídos pela própria administração na esfera estadual, os convênios necessitam da aprovação do legislativo, ou seja, só podem ser implementados a partir da criação de lei específica, editada por cada um dos entes federativos.

O instrumento em tela preserva, ainda mais, a autonomia dos municípios devido ao caráter voluntário, facultando os entes municipais entrarem e permanecerem pelo tempo que quiserem. Já os consórcios públicos são caracterizados pela instituição de uma pessoa jurídica que agrega as vontades de dois ou mais entes federativos, os quais passam a atuar por meio dessa nova entidade. No que se referem às partes e objetos, aplicam-se as disposições dos convênios explicitadas no art. 241 da Constituição Federal. Tais mecanismos, ora expostos, são altamente recomendados para uma federação desigual, como a brasileira (PIRES, 2017).

Não só a comunicação entre entes federativos possui magnitude, mas, também, a via de comunicação entre governo local e sociedade, viabilizando maior aproximação entre o poder público e os cidadãos. Tal preceito remodela a relação entre município e sociedade, em que o último se desloca de uma posição passiva para de cogestor de suas necessidades e direitos. Enfatizando o diálogo sobre interesses coletivos em prol da satisfação dos direitos sociais por meio de mecanismos de participação social.

Nessa perspectiva, tem os conselhos que são instâncias públicas dotadas de competências e com capacidade de influenciar ou deliberar sobre determinada agenda setorial. Ademais, possuem o condão de estabelecer normas públicas e destinação de recursos de programas e ações, além de poder mobilizar atores sociais, resguardar direitos, ou tecer discussões e mediações sobre políticas públicas. Sendo assim, seja a favor ou contra da ação do Estado, os conselhos atuam em prol da legitimação das decisões públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2009).

Os conselhos surgem em meio à carência de democratização no processo decisório e na falta de eficiência das engrenagens políticas, ante o padrão de relação entre sociedade e Estado. Dessa forma, o instrumento em comento confrontaria os

problemas de burocratização, do corporativismo, do patrimonialismo e da tendência na satisfação de interesses privados na arena pública (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2009).

Nessa linha de raciocínio, tem-se as parcerias que são outra forma de participação na esfera de execução das políticas públicas, ressaltando-se as parcerias público-privado e seus diversos instrumentos jurídicos que viabilizam essa interação. Há um conjunto de normas, complexas e heterogêneas, que tratam das formas de financiamento, estabelecendo formatos de arranjos entre organizações governamentais e privadas sem fins lucrativos (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2009).

Verifica-se que, por mais que os municípios tenham dificuldades na atuação federativa, devem se utilizar dos mecanismos de gestão, sejam pautados na cooperação ou na participação, visando concretizar os direitos sociais das populações dos municípios menos abastados. É inegável que a diferença socioeconômica dos governos locais é ainda mais evidente quando comparada às demais esferas do políticas, no entanto, cabe ao gestor local atuar estrategicamente, se unir a outros municípios em prol de um objetivo em comum, ou seja, descentralizando para internalizar as políticas públicas.

2 GESTÃO MUNICIPAL DE ÁGUA E DE SANEAMENTO BÁSICO: COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, INTERESSES LOCAIS - RUÍDOS E DISSONÂNCIAS

Inicialmente, é importante trazer algumas informações preliminares a começar pela expressão “saneamento” que decorre do latim *sanus* significando boa saúde e sadio. Sendo assim, o saneamento básico reúne condições que viabilizam e conservam a saúde humana, como o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos, drenagem das águas pluviais urbanas, limpeza pública e outras diversas ações desenvolvidas no intuito de extinguir e controlar vetores e reservatórios de doenças, por parte do Poder Público (RIBEIRO, 2015).

Vale ressaltar que as transformações políticas, sociais, econômicas e ambientais contribuem para o surgimento de problemas que colocam os direitos fundamentais sociais em risco, bem como a interação do meio ambiente. A partir desse preceito, Bovolato (2016) sob o entendimento da Organização Mundial de Saúde (OMS) traz que o saneamento é o manejo dos fatores que compõem o meio físico e que, conseqüentemente, interferem de forma negativa ao bem-estar físico, mental e social do ser humano. Para dirimir tais impactos é necessária a adoção de diversas medidas em prol da qualidade de vida e saúde dos habitantes, suavizando os efeitos nocivos que ameaçam a dignidade da pessoa humana.

Em 2007 entrou em vigor a Lei nº 11.445, que é a Política Nacional de Saneamento Básico, a qual tem como fundamento a qualidade ambiental, a promoção da saúde e da dignidade da pessoa humana. Sendo assim, fortalece o desenvolvimento do próprio ser humano e promove o bem-estar social. A definição legal de saneamento básico é trazida no art. 3º, inciso I da Política Nacional de Saneamento Básico

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - **saneamento básico**: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) **abastecimento de água potável**: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

- b) **esgotamento sanitário:** constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos:** conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) **drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas:** conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; [...] (grifamos) (BRASIL, 2007).

O saneamento básico é imprescindível à saúde, à vida, à dignidade da pessoa humana enquanto fundamento do Estado. Por outro lado, a falta de saneamento traz um rol de problemas e entraves ao exercício de outros direitos para boa parcela da sociedade brasileira, principalmente, a classe empobrecida, nas periferias, regiões interioranas e grandes centros populacionais que relacionam a falta de saneamento básico como o principal problema à ausência de saúde (RIBEIRO, 2015).

Sendo assim, levando em consideração a capacidade financeira limitada do poder público, o administrador precisa fazer escolhas adequadas à destinação de tais recursos, especialmente, em razão da jovem democracia brasileira. Entretanto, as dificuldades em garantir direitos fundamentais previstos na Constituição Federal assombram os países em desenvolvimento, que não alcançaram o desenvolvimento de forma satisfatória (LIMBERGER, 2012).

A relação entre saneamento básico e proteção do ambiente resulta sobremaneira evidenciada, uma vez que a ausência de, por exemplo, redes de tratamento de esgoto em determinada localidade resulta não apenas em violação ao direito à água potável e ao saneamento básico do indivíduo e da comunidade como um todo, mas também **reflete de forma direta no direito a viver** em um ambiente sadio, equilibrado e seguro, dada a poluição ambiental que estará subjacente a tal omissão e violação perpetrada pelo ente estatal, especialmente perceptível no cenário urbano (grifamos) (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 274-275).

O direito ao saneamento básico não está descrito na Constituição Federal no rol de direitos sociais, o que não impede seu reconhecimento como tal. Sendo assim, configura-se como um direito fundamental dotado de maior proteção e estabilidade,

sobretudo, em razão da Resolução da ONU A/RES/64/292 que elevou o direito ao saneamento básico e o acesso à água potável ao patamar de direitos humanos.

O direito a saúde é multifacetado, tendo como âmbito de atuação a saúde curativa e a preventiva, assegurada através do acesso ao saneamento básico e a água potável, por exemplo. Nesse tocante, embora o direito ao saneamento básico e o acesso à água potável não sejam expressos na Constituição Federal, mostram-se imprescindíveis à satisfação do direito à saúde, servindo de instrumento para concretização de outros direitos fundamentais, posto isso, merece a proteção ao nível de direitos fundamentais expressos constitucionalmente (RIBEIRO, 2015).

No entanto, todo precedente histórico descompassado refletiu na dificuldade de implementação do saneamento básico, desde contexto de ditadura militar que ocasionou a centralização da política de saneamento básico. Ainda que a atribuição de execução fosse do município, o dinheiro e o programa de saneamento eram decorrentes da esfera federal. Assim, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) que tinha como objetivo promover o acesso à água potável e esgoto, levando um tempo curto para implementação, além de serem instituídas companhias estaduais de saneamento básico para desempenhar o plano em comento (COSTA; PIEROBON; SOARES, 2018).

De fato, o PLANASA impulsionou a promoção do saneamento básico em âmbito nacional no século XX, porém sobreveio a extinção devido a desestruturação nas bases do modelo, em razão do desequilíbrio financeiro das companhias estaduais. Somente com a Lei de Saneamento Básico, o vácuo promovido pela ausência de plano de ação foi interrompido.

Com isso, foi instituído o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) nos termos da Lei de Saneamento Básico, que levou em consideração os perfis de desenvolvimento distinto e estabeleceu metas de curto, médio e longo prazo. Contudo, em razão dos descumprimentos de prazos e roteiros, atrelados à ausência de controle social de programas de saneamento, o planejamento não logrou êxito. Sobretudo, em razão de o Estado não possuir o saneamento básico como prioridade social, cerceando o acesso universal (COSTA; PIEROBON; SOARES, 2018).

Vale ressaltar que, no lapso de 10 anos, desde o sancionamento da Lei de Saneamento Básico (2007-2017), houve um aumento tímido nos índices de tratamento de água e esgoto. Quanto ao abastecimento de água tratada, passou-se de 80,9% para 83,3% da população brasileira. Já a coleta de esgoto aumentou de

42% para 50,3% da população atendida, porcentagens que são pouco expressivas ante a estrutura normativa que o ordenamento jurídico brasileiro comporta (FERREIRA, 2019).

A mais recente tentativa de universalizar o saneamento básico, ensejou a aprovação do novo marco – Lei nº 14.026 – em 15 de julho de 2020, que prevê a universalização até o ano de 2033. Iniciativa decorrente do IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável demonstrou a projeção do Brasil em alcançar a universalização do saneamento básico em 2060, se continuasse na mesma marcha.

Nessa perspectiva, percebe-se que a autonomia do município sempre foi remota, servindo de obstáculo para cuidar dos assuntos concernentes ao saneamento básico, seja por ausência de definição da atividade a ser desenvolvida ou, até mesmo, pela limitação financeira, como já abordado. Vale lembrar, ainda, que a gestão municipal, apesar de prejudicada pela baixa capacidade federativa do ente, poderá ser viabilizada através de mecanismos de cooperação e participação, aspectos muito importantes para o governo local.

Tratando-se de governo local, importante lembrar que, dentre as competências constitucionais municipais está a melhoria nas condições do saneamento básico, atribuição a ser exercida conjuntamente aos Estados e União. Além disso, o meio ambiente, a saúde e a fiscalização de concessões de exploração dos recursos hídricos compõem esse rol. É possível afirmar que o município possui ligação direta com às águas, especialmente, sob o prisma da saúde.

Dessa forma, o município aparece em sede constitucional como competente para promover os serviços de saúde (art. 30, VI da Constituição Federal), os quais são abrangidos pela formulação da política de saneamento, as execuções de ações de saneamento básico (art. 200, IV da CF), bem como exercer sua vigilância quanto à potabilidade da água (art. 200, VI da CF). Tarefas as quais devem ser exercidas de maneira conjunta aos demais entes federativos, nos termos do art. 23, IX e XI da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

No entanto, o município não se restringe às competências de natureza compartilhada, uma vez que possui seu rol de atribuições exclusivas. Nessa perspectiva, a governança das águas aparece em relação ao planejamento e disciplina do solo urbano, tendo a incumbência de intervir nas demandas relacionadas à água para consumo humano e por sistema de drenagens das águas pluviais. Dessa

forma, as ações de ordenamento urbano acabam por modelar o adensamento urbano e desemboca na questão do impacto sobre a demanda da água e sobre a administração dos descartes de “águas servidas”, como disciplina Marussia Whately (2017).

Existem outros serviços de titularidade municipal que estão diretamente ligados à água, os quais subdividem-se em classes como da organização, regulação, prestação de serviço, fiscalização e controle social do serviço. Insta salientar que, além das mencionadas atribuições, o município é responsável por executar a política urbana, em que está inserido o serviço de saneamento como pilar da política em tela e do Plano Diretor.

Para desenvolver todo raciocínio que interliga às competências constitucionais do município em relação a água, torna-se imprescindível apreender o conceito de interesse local, que será melhor trabalhado no tópico seguinte. Por ora, é importante trazer que a atuação do município não se restringe ao seu território, mas abrange o que for considerado de interesse local. Especialmente, a água é um fator que natural que perpassa os limites territoriais e, por conta disso, descortina uma ampla agenda institucional municipal. Sendo assim, cabe ao governo local primar pela qualidade e quantidade das águas no campo ambiental com fundamento na ideia de interesse local (WHATELY, 2017).

Apesar do sucesso na municipalização de algumas políticas públicas, como educação, em termos quantitativos, a recíproca não alcança o saneamento básico, nem a habitação e assistência social. Dado o alto custo de implementação que impactam nos cofres dos estados e governos locais atrelado à escassez de recursos no âmbito do saneamento. Pode-se inferir que a experiência brasileira com base nas atribuições constitucionais, demais normas e interesses de grupos, capacidade gerencial e financeira, demonstra que não foi possível alcançar a universalização nas esferas locais de tais políticas (FONSECA, 2015).

De fato, o ente municipal possui restrições quanto a gestão dos recursos hídricos, conforme restou demonstrado ao logo da explanação desde o início do presente trabalho. Porém, o governo local influencia diretamente na gestão e conservação dos recursos hídricos, uma vez que possui a competência de planejar e ordenar o território, além de estabelecer instrumentos de fiscalização, elaboração e aprovação. Nessa esfera, tem-se o plano diretor, o zoneamento, o parcelamento do

solo, o sistema de transporte urbano, entre outras atividades que refletem nos recursos hídricos (CARNEIRO *et al*, 2010).

Não se pode olvidar que a gestão de recursos hídricos guarda relação retilínea com a gestão ambiental, que também é de competência do município. Dessa forma, para que ambas as gestões obtenham êxito é imprescindível estabelecer ações integradas em prol da devida alocação de recursos públicos e eficiência nos resultados (FARIA; ROCHA; GOMES, 2007). Todavia, ao se tratar de problemas complexos e interdisciplinares, vem à tona a questão da baixa capacidade municipal em escoar tais demandas, especialmente, em razão da forma setorial de como a gestão municipal é organizada.

Articular as políticas públicas que interagem com os recursos hídricos é a tarefa mais urgente e complexa na agenda do governo local comprometido com o futuro. O entrave na integração de políticas setoriais deriva-se da própria lógica de atuação das instituições. Sendo assim, o esfacelamento institucional reflete na fragmentação da gestão da água, levando em consideração os usos múltiplos, em que cada destinação possui uma instituição diferente para sua administração. Deve ser ponderado que cada setor possui seu ritmo na implantação de projetos, burocracias e características operacionais inerentes e independentes dos demais setores.

Noutro giro, a carência de interrelação entre as instâncias de planejamento setoriais e entre os níveis de governo gera riscos à qualidade de vida nas cidades. Posto isto, é necessária a proposição de arranjos político-institucionais com condão de formular políticas públicas integradas, correspondendo os interesses comuns dos municípios. Equacionar a questão da articulação setorial e entre os níveis de governo superaria o contexto existente de fragmentação das políticas públicas (CARNEIRO *et al*, 2010).

A efetividade dos municípios em desempenhar seu papel de gestor dos recursos hídricos carece de estrutura jurídica e institucional, conforme verificado, além do reconhecimento enquanto unidades credoras de investimentos, em que os recursos serão acarretados a projetos específicos. À vista disso, é imprescindível a implementação de sistema de dados dos recursos hídricos da região integrados à demais unidades da federação em prol da realização de projetos em conjunto com a sociedade civil e/ou parceria privada, visando os objetivos em comum, dentre os quais estão a fiscalização e o monitoramento preventivo das ações contra o desperdício e degradação (SANTOS, 2011).

Toda articulação volta-se ao efetivo emprego dos recursos públicos de maneira responsável e, via reflexa, evitar o desvio e mau investimento. Especialmente os municípios de uma mesma região devem agir de forma cooperativa e não competitiva, pois os resultados de uma gestão sadia e sustentável alcançarão a todos os munícipes que, conseqüentemente, gozarão de uma boa qualidade de vida. Principalmente nos governos locais, os interesses pessoais incutidos em interesses públicos devem ser eliminados, pois em nada acrescentam o processo de interesses articulado com pensamento retrógrado.

Cabe ao poder municipal integrar os destinatários das políticas públicas, inclusive do saneamento básico, no processo de discussão e implantação da referida política, além de conscientizar da importância dos recursos hídricos, especialmente, em razão da crise hídrica que será tratada ainda no presente capítulo. Assim, desenvolver a consciência na elaboração e na aplicação de políticas de prevenção e recuperação partem do preceito do uso regrado, da eficiência do saneamento até a instalação de programas educacionais sobre a racionalização dos múltiplos usos da água (SANTOS, 2011).

É inegável que o trabalho entre os entes federativos pautados na cooperação acarreta na boa gestão dos recursos hídricos e ambientais, no geral, gerando lucros sociais e de saúde que refletirão não só nas presentes gerações, mas também nas futuras. Dessa forma, os administradores públicos necessitam dessa integração jurídica, política e cooperativa, de modo geral, uma vez que as águas não reconhecem fronteiras municipais, nem estaduais, somente seguem o sentido naturalmente destinado de encontro a foz, sendo comum deparar-se com barreiras plantadas em benefício humano (SANTOS, 2011).

Em suma, deve-se ter a ideia de que o município, perante a política de saneamento básico, deve organizar, regular, controlar e promover a realização dos serviços de saneamento de natureza local, realizando a promoção e a proteção da saúde e da salubridade ambiental.

A partir das considerações tecidas, no presente serão abordadas questões inerentes à gestão dos recursos hídricos, voltados ao saneamento básico. Inicialmente, explicitando-se o que seria o termo “interesse local” já introduzido no presente tópico, no que tange à fixação de competências municipais em sede constitucional. Além disso, serão esclarecidos alguns quesitos relacionados a crise hídrica e de abastecimento, especialmente, nos desdobramentos políticos do

acesso à água e esgotamento sanitário, de acordo com o contexto brasileiro. E, num terceiro momento, serão explicitadas as matérias relacionadas à gestão da água e saneamento básico no âmbito municipal, sob o prisma da Política Nacional de Águas.

2.1 A ORGANIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: O INTERESSE LOCAL COMO ELEMENTO DE FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

A divisão de competências nos termos da Constituição Federal de 1988 significa que cada ente federativo tem como função disciplinar/executar a matéria que lhe é destinada, haja vista que mais de uma ordem jurídica atua sobre determinado território. Sendo assim, revela-se de extrema importância a utilização de instrumentos que viabilizem a atuação estatal no plano da eficácia.

As atribuições relacionadas a governança das águas na esfera federal estão dispostas no art. 21 e seguintes da Constituição Federal. A iniciar pelo art. 21 da CF, a incumbência exclusiva de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, consoante o inciso XX do referido artigo. Nesse seguimento, sob o prisma legislativo, cabe a União legislar sobre as águas, privativamente, ou seja, essa responsabilidade é passível de compartilhamento com os estados, nos termos do inciso IV e parágrafo único do art. 22 da CF (BRASIL, 1988).

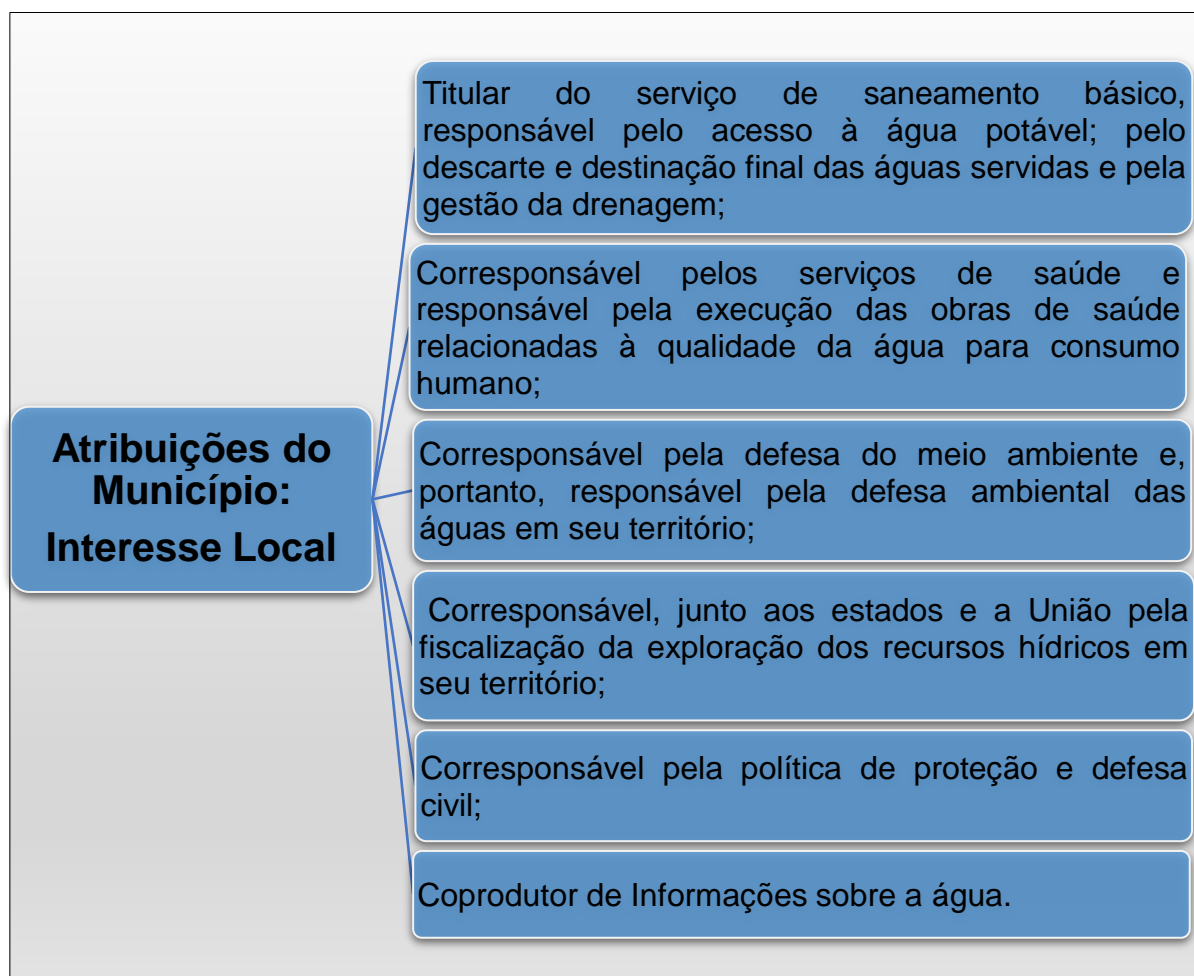
No que se refere às competências constitucionais comuns aos demais entes federativos, resta disciplinado pelo art. 23 da CF ao instituir que é obrigação de todos os integrantes do sistema federal proteger o meio ambiente e combater a poluição, nos termos do inciso VI. Além disso, o inciso IX desse mesmo dispositivo argui que os entes federados devem promover programas de construção de moradias e melhoria nas condições de saneamento básico (BRASIL, 1988).

Importante salientar que a Lei Complementar nº 140/2011 veio normatizar o quanto disposto no art. 23, incisos III, VI e VII do *caput* e parágrafo único da Constituição federal, ao estabelecer normas de cooperação entre os entes federativos em relação as ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relacionadas a proteção de paisagens notáveis, meio ambiente, combate a poluição e

a preservação de florestas, fauna e flora. Assim, traz em seu escopo instrumentos e ações de cooperação (BRASIL, 2011).

No artigo subsequente (art. 24 da CF), são elencadas as matérias em que os entes políticos possuem a competência de legislar de maneira concorrente, dentre as quais está prevista a defesa dos recursos naturais, o controle da poluição e a responsabilidade por danos ao meio ambiente. Dessa forma, a União deve estabelecer normas gerais, enquanto os estados possuem a incumbência de suplementá-las (BRASIL, 1988). Sendo assim, a competência dos entes municipal em relação ao saneamento básico, leia-se fornecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto, pode ser classificada da seguinte forma:

Fluxograma 1. Atribuições Municipais no Saneamento Básico



Fonte: Elaboração própria a partir de Whately (2017).

Especificamente na esfera municipal existem competências legislativas e administrativas conferidas pela Constituição Federal, viabilizando a criação de

instrumentos políticos para se organizarem. É marcante o fato do art. 30, inciso I da CF referir-se ao papel do município de legislar sobre “assuntos de interesse local”, sem definir ou delimitar os termos da locução. Quanto a esse preceito, José Mario Brasiliense Carneiro questiona “qual a política pública que não possui qualquer dimensão de interesse local?” (*sic*) (CARNEIRO, 1994, p. 32).

A locução em tela merece atenção, pois é crucial à compreensão do sistema de competências. Dessa maneira, entende-se como interesse local ou municipal o entendimento sobre determinada matéria, que deve ser entendida como predominante, ainda que os demais entes possuam interesse. Insta salientar que nenhum município deve atuar de forma isolada, mas é necessário compreender, também, que a autonomia não exclui a cooperação, nem a articulação e/ou interação com os outros entes, seja União, estados ou municípios (GRANZIERA, 2009).

Nessa perspectiva, cabe ao governo local desenvolver estratégias e ações em prol da articulação com os demais atores político-administrativos, visando atender os interesses locais. Tais estratégias devem ser estruturadas a partir dos instrumentos de convivência democrática, no seio do sistema federativo. Assim, mostram-se relevantes as formas de articulações das relações e como isso se projeta no consenso, ou seja, a maneira que contornam, superam ou minimizam os conflitos, como identificam e se aproximam de interesses comuns. Para tanto, se são impulsionados pelas demandas diretas da população ou na implementação de programas de governo (CARNEIRO, 1994).

Partindo das relações verticais em termos de gestão dos recursos hídricos, a esfera municipal possui diversas motivações para comunicar-se com os entes federativos estaduais e nacionais. Dentre as quais engloba-se o interesse em participar ativamente da elaboração de planos de uso e consumo da água, inserindo nessa arena a sociedade civil por meio de instrumentos de oitiva à população. Instrumentos esses que podem induzir a formulação e realização de políticas públicas e planos relacionados aos recursos hídricos.

Já as relações horizontais (intermunicipais), as intenções variam proporcionalmente ao grau de interesse, com a possibilidade de ações municipais com alto grau de isolamento até as ações coletivas, por exemplo. Em relação as ações coletivas, o que deve ser levado em consideração são os comportamentos dos grupos que podem variar de acordo com o porte. Assim, os tipos de grupos diferenciam-se de acordo com a amplitude de seus interesses ou grau de institucionalização

existente. O fator que paira sobre a formação de grupos e, conseqüentemente, é um elemento permanente é o interesse em comum de seus membros. Segundo Olson (1971) não há grupo sem interesse.

Nessa linha de raciocínio, o que vai delimitar a situação de dependência ou liderança dos grupos é, exatamente, o interesse. Com base nisso, Olson explicou a variação comportamental entre as posições mais ou menos passivas dos grupos em relação aos entraves da ação coletiva. Para Olson (1971) é imprescindível a identificação dos obstáculos com base na ação orientada dos grupos, se é modelada pelo consenso de grupo ou pela ausência de incentivos individuais. Os incentivos pessoais ou individuais, que podem servir de estímulo a subgrupos, devem ser levados em consideração, uma vez que nem sempre as vantagens econômicas são o único objetivo ou incentivo. Para além da questão financeira, existe o desejo por prestígio, respeito e amizade, entre outras atividades sociais e impulsos subjetivos.

Assim sendo, verifica-se a possibilidade do membro de determinado grupo laborar em prol da realização de um interesse sem, ao menos, estar diretamente ligado, ou seja, por incentivo social. Porém, o incentivo em comento possui maior aderência ao se tratar de pequenos grupos, em que o contato pessoal se realiza e há incentivo mútuo entre os componentes, visando um interesse maior, o que Olson (1971) define como pressão social ou incentivo social, ideias que contrapõem o incentivo monetário/financeiro.

Por outro lado, os preceitos apresentados não lograriam êxito em grandes grupos, considerando a ausência da pessoalidade que reflete na indisponibilidade de realização de sacrifícios pessoais por conta dos objetivos do grupo. À vista disso, os grupos mais volumosos tendem ao controle externo e competição entre indivíduos, independente da natureza do objetivo, econômico ou social.

Assim, os pequenos grupos são capazes de construir arranjos comunitários eficientes e sustentáveis de uso e manejo dos recursos naturais, sem interferência do Estado ou iniciativa privada. Quando os grupos são maiores, cada indivíduo espera sua parcela pré-estabelecida de ganhos e acaba permanecendo inerte ao notar que seu esforço não influenciará significativamente no desempenho grupal, especialmente, quando esse indivíduo não pode ser excluído das benesses conquistadas pelo grupo.

Insta salientar que os incentivos sociais se tornam praticáveis em grupos maiores, no chamado *federal group*, a partir da fragmentação em federações.

Seguindo a linha de raciocínio, o que Olson (1971) traz é a ideia de que os incentivos sociais podem ser relevantes aos grandes grupos, uma vez dividido em subgrupos, ou seja, grupos menos volumosos em que a personalidade está presente e indivíduos defendem sua identidade. Assim, ficam suscetíveis a pressões, incentivos, parcerias e, conseqüentemente, os interesses sociais dos pequenos grupos, quando somados, firmariam o grande grupo. Deixando evidente a possibilidade dos grupos maiores se organizarem pela via dos incentivos econômicos, bem como dos incentivos financeiros.

Trazendo a lógica da ação coletiva para a perspectiva do presente estudo, que são os entes federativos, os interesses locais, a articulação entre os níveis de governo e entre os pares, tem-se que Olson (1971) presume tanto a aproximação vertical, entre entes de níveis de governos distintos, quanto na forma horizontal, entre entes no mesmo nível de governo. Nesse sentido, é plenamente cabível a associação de municípios em prol de um interesse em comum no âmbito da gestão das águas, são os denominados consórcios. Dessa maneira, os consórcios são instrumentos que viabilizam a defesa dos representados e desempenham uma função expressiva quando os consorciados pretendem atender algum interesse regional junto ao governo do estado, União ou organizações internacionais (CARNEIRO, 1994).

Importante salientar que o consórcio poderá atender aos interesses de apenas um município, de forma isolada, uma vez que o sistema federativo permite a realização de barganhas políticas ou rotatividade para o apoio de políticas locais. Sendo assim, os interesses locais buscam alcançar espaço nas políticas públicas e em programas governamentais, sejam estaduais ou federais. Partindo de tal preceito, pode-se afirmar que as estratégias de articulação intergovernamental têm como solo fértil o consórcio, o qual viabiliza seu êxito.

A ideia do consórcio tem sido aprimorada, pois, inicialmente, surgiria com finalidade determinada para servir alguns municípios com carência em prestarem serviços de alta demanda no contexto em que o ente municipal não teria capacidade de oferecê-los. Na atualidade, existem consórcios multifinalitários, ou seja, utiliza-se do instrumento em comento como forma de organizar o estado. Sendo assim, há maior viabilidade de repasses financeiros do ente estadual para o consórcio do que em relação aos próprios municípios, dado que não teria garantia na execução do serviço, o que refletiria na prestação de contas estaduais (GARCIA, 2019).

À vista disso, são criados os consórcios com finalidades múltiplas para possibilitar um melhor arranjo institucional dos municípios. O Brasil já experimenta a realidade da criação de grandes consórcios públicos, como no estado de Pernambuco que reúne todos os seus municípios em um consórcio. A mencionada estratégia acarreta um maior controle e viabiliza a organização financeira, entretanto, corre o risco de caminhar para uma centralização quanto aos consórcios de maior número de municípios. Considerando que a compra ficará concentrada e a demanda terá que atender ao estado todo ou, em alguns casos, grande parte, há uma tendência à cartelização, que é um acordo comercial para evitar práticas como a concorrência mútua, garantindo a regulação de preços de venda, afastando competidores (GARCIA, 2019).

Para tanto, ao estabelecer um consórcio de maior escala devem ser criados instrumentos de controle para que sua finalidade não seja deturpada. Aliás, os consórcios surgem como uma via alternativa aos limites da municipalidade, inclusive, na prestação de serviços mais onerosos que necessitam da realização de uma licitação mais elaborada. Cabe ressaltar que a maioria dos pequenos e médios municípios não possuem condições de, sequer, sustentar e continuar determinados serviços públicos.

Em razão dos governos locais serem vazios de políticas públicas, contar com um quadro reduzido de funcionários, que não possuem a capacidade de formular políticas públicas voltadas aos interesses/necessidades da comunidade, uma melhor estruturação dos consórcios garantiria um lapso temporal de sobrevivência longo, pois as estruturas existentes ainda carecem de recursos financeiros, uma vez que os municípios possuem uma limitação em entender a função dos consórcios. À vista disso, deixa de realizar o repasse da verba devidamente, o que acarreta para os consórcios o mesmo problema de estrutura local, a falta de recursos financeiros para realização de políticas públicas por questões econômicas (GARCIA, 2019).

Transmudar o “interesse local” e projetá-lo numa perspectiva regional torna-se, cada dia, uma realidade mais próxima. A começar pelo próprio governo federal que incentiva a criação de tais consórcios, especialmente, na área de resíduos sólidos. Assim, as chances de conseguir recursos para a realização de aterros controlados e na prestação de coleta seletiva são maiores quando se trata de um conjunto de municípios e não apenas um, isolado.

Os consórcios têm se fortalecido perante o governo federal e estadual, que prestam o devido auxílio, de forma a revelar-se num contexto de flagrante crescimento da municipalização de atividades em detrimento da carência de receitas e aumento das despesas, como consequência (SANTOS, 2011).

Verifica-se que a gestão das águas é abrangida pela concepção de interesse local, em razão do interesse na própria sobrevivência e qualidade de vida dos munícipes. Como mencionado anteriormente, as questões que envolvem “interesse local” não se confundem com a subtração da autonomia dos entes federados, nem mesmo em burlar as regras de distribuição de tarefas prevista na Constituição Federal. “O interesse dos Municípios na matéria é de natureza peculiar, o que não se há que confundir com absoluto” (SANTOS, 2011, p. 121).

Pelo contrário, a busca de soluções para uma melhor prestação de serviços públicos onerosos, mediante a união de municípios, acaba por fortalecer a autonomia dos entes municipais perante as outras esferas de governo e, conseqüentemente, a democracia. Além de aumentar a transparência e o controle nas decisões públicas, melhorar a relação governamental horizontal, ou seja, entre as próprias prefeituras, sendo mediado pelo crescimento do poder de diálogo, força e poder de barganha entre os entes federativos (PAES NETO, 2019).

Considerando o exposto acima, os municípios menores atraem visibilidade devido ao peso regional, em razão da atuação dos consórcios. Em complemento, Celso Antônio Bandeira de Mello acrescenta que

o interesse local é aquele interesse próprio e comum a todo Município, independentemente das peculiaridades de cada qual. Assim sendo, dada matéria é de interesse local, quando disser respeito a interesses que se encartam apenas na órbita própria das circunscrições menores (...) trata-se, então, de uma competência comum de qualquer Município. O assunto é dele e de mais ninguém. É de interesse local (CUSTÓDIO FILHO *apud* MELLO, 2000, p. 78-79).

Nota-se o cuidado do legislador em diferenciar o conceito de gerir e legislar, o que fica evidente na Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei nº 9.433/97. Nessa perspectiva, legislar é o ato de confeccionar as leis e geri-las, ou seja, exercer as funções de administrar, gerenciar e coordenar, cabendo ao município somente e incumbência de gestão e não de legislar. Nos termos do art. 1º da Política Nacional de Recursos Hídricos, “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e

contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (BRASIL, 1997).

Ainda que a competência de legislar seja exclusiva da União, a gestão não foi gravada com exclusividade por parte do poder local. Assim, todos os entes políticos devem participar das atividades de gestão dos recursos hídricos, nos termos previamente destinados pela repartição de competências constitucional. A União possui como prerrogativa delegar sua atribuição de legislar aos estados através de lei complementar, mas não se utilizou desse instrumento.

Além do mais, a gestão poderá ser exercida de forma totalmente pública ou mista, por meio de parcerias (pública e privada), a depender da decisão da União, estados, municípios, dos usuários e das organizações civis. Vale ressaltar a impossibilidade de a gestão das águas ser exercida de maneira completamente privada, uma vez que o controle da utilização da água concentra-se nos poderes federais e estaduais, os quais permitirão o uso através de outorga (SANTOS, 2011).

Não se pode tratar de gestão das águas de forma dissociada ao gerenciamento de Recursos Hídricos. Regulamentado pela Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos do art. 32 e seguintes, o gerenciamento tem como escopo nomear órgãos e entidades que atuem na gestão de recursos hídricos no âmbito nacional. Ademais, a referida regulamentação decorreu do comando constitucional constante no art. 22, inciso XIX, o qual prevê a criação de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O advento do mencionado sistema em nada refletiu sobre a autonomia dos entes federativos em tratar dos assuntos concernentes à gestão da água na proporção que lhe compete. Dessa forma, os entes políticos permanecem em pleno gozo de sua autonomia, além de estarem integrados, obrigatoriamente, no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Logo, a consequência imediata foi a obrigação dos entes federativos em articularem-se na gestão das águas (SANTOS, 2011). Quanto às particularidades do sistema nacional, serão tecidas demais considerações no tópico seguinte.

Outro mecanismo que permite a harmonização e o vínculo entre os municípios é a integração regional por meio de consórcio público intermunicipal pautado na governança interfederativa. Tal modelo permite compartilhar as responsabilidades e ações entre entes federativos no aspecto organizacional, que envolve planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2015). Na região, a título

de exemplificação, destaca-se o CIDENNF (Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense) que foi fundado numa circunstância de declínio financeiro municipal.

O fato é que o município de Campos dos Goytacazes e região contavam com a bonança dos *royalties* de petróleo, que colocava Campos dentre os dez maiores orçamentos nacionais. Nesse contexto favorável, não existia necessidade de integração dos municípios e nem dos municípios com o estado, pois os municípios possuíam condições de implementar políticas públicas que melhor lhes conviessem, até mesmo, sem ajuda do estado que deveriam implementá-la e que o município acabou por absorver (PAES NETO, 2019).

Foi instaurada uma nova fase, não só sob a perspectiva local de Campos dos Goytacazes, mas, também, em outros municípios limítrofes, com a perda de um bilhão de reais em arrecadamento nos anos de 2016-2017. Assim, houve um impacto significativo no fornecimento de políticas públicas, as quais a população já estava adaptada à utilização. Dessa forma, de 2015 em diante, a nova realidade financeira impulsionou o processo de integração dos municípios, de acordo com Paes Neto (2019).

O quadro revelado pelo isolacionismo no seguimento municipal, da prefeiturização, remodela-se em torno da integração de políticas públicas, visando interesses em comum das localidades envolvidas e implementá-las. É inegável o fato de que Campos dos Goytacazes absorve os serviços de saúde públicas, pois as cidades ao redor não possuem estrutura hospitalar, nem mesmo um posto de pronto atendimento nas situações adequadas. Diante disso, a cidade se viu obrigada a implementar políticas públicas que disciplinassem e atendessem aos municípios vizinhos.

A partir desse preceito, estabelecer uma aproximação com os municípios menores para entender a lógica de integração para o desenvolvimento de uma política local, dentre os quais estão São Fidélis, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Francisco do Itabapoana, Quissamã, entre outras cidades, todas do estado do Rio de Janeiro. A modalidade de associação pública ou consórcio público são mecanismos potenciais à captação de recursos, até mesmo da esfera federal, em conjunto para o desenvolvimento de projetos a nível local (PAES NETO, 2019).

Por fim, cabem aos municípios promoverem a gestão dos recursos hídricos, o que significa solução de vários dilemas que poderão influenciar negativamente na

saúde pública, expondo ao risco a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana. É na esfera local que tudo acontece de maneira mais direta em relação a população, devendo ser prioridade a saúde de seus munícipes, acima, inclusive, de técnicas fechadas e literais de interpretação, que desconsiderem o contexto de aplicação ao caso concreto. Sendo assim, a utilização da ideia de interesse local para fixar a competência municipal é de flagrante importância ao atendimento das necessidades da população, de maneira mais direta e adequada.

2.2 CRISE HÍDRICA E DE ABASTECIMENTO: DESDOBRAMENTOS POLÍTICOS DO ACESSO DA ÁGUA E DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO À LUZ DA REALIDADE BRASILEIRA

Inicialmente, vale lembrar que, para o município adequar a prestação de saneamento básico a favor da proteção dos recursos naturais devem ser instituídas políticas públicas voltadas à saúde de seus habitantes. Além disso, defender o desenvolvimento equilibrado, uma vez que o interesse econômico é inafastável e conscientizar a população desde a mais tenra idade através da educação ambiental.

A partir do momento que o ente municipal conta com cidadãos cômicos de seu dever no presente e futuro, há a implementação de uma consciência ecológica. Nesse sentido, é necessário conciliar o crescimento econômico e a qualidade de vida em busca de um desenvolvimento que não perpetue a destruição de elementos substanciais da natureza. No entanto, percebe-se que já existem empasses, de alta magnitude, quando o assunto é direcionado à oferta de água nas cidades.

O movimento rápido e desordenado que impulsiona a expansão dos perímetros urbanos, especialmente a formação desregrada de comunidades periféricas, que se encontram distantes dos reservatórios de abastecimento e da rede de esgoto. Os serviços de saneamento básico, leia-se abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto, acabam por não alcançar as regiões mais remotas, exatamente por não acompanhar o processo de expansão urbana e suas periferias os serviços mencionados não suprem as demandas (SANTOS, 2011).

Deve ser reconhecido que o ritmo acelerado de crescimento da comunidade é inversamente proporcional ao poder de abrangência das políticas públicas. Sobretudo, em sistemas que refletem em obras expostas para construção/amplificação dos sistemas de infraestrutura.

Tais ocupações urbanas desordenadas desembocam no mau uso dos recursos hídricos e, conseqüentemente, a desídia reflete nos reservatórios que abastecem as cidades, comumente usados para despejo de dejetos e lixos urbanos residenciais e industriais. Existe uma questão agravante é que determinados comportamentos degradantes não são de caráter esporádico, mas diário nas rotinas das cidades. As questões expostas não se restringem a área política, mas alcançam a órbita social, ambiental, até os limites mais baixos da moral da população, em razão do descaso público (SANTOS, 2011).

Diante do flagrante crescimento das cidades e conseqüente agravamento de problemas de saúde da população, em razão da ausência de saneamento, emerge a iniciativa privada no abastecimento de água potável. Ademais, os governos provinciais iniciaram a organização dos serviços públicos de saneamento mediante concessão a empresas privadas estrangeiras.

Paralelamente, as atividades industriais começam a eclodir e demandar de um maior volume de energia elétrica, que é gerada pelas usinas hidrelétricas. A Constituição de 1891 teve um caráter privatizante muito presente em sua essência, demandando de concessões para instalação de usinas geradoras e distribuidoras de iluminação, por parte de empresas privadas. Entretanto, somente a partir de 1904 que as indagações sobre o direito das águas foram aforadas, de fato (PAGNOCCHESCHI, 2016).

Nessas circunstâncias, os estudos sobre a água foram se robustecendo na medida em que instituições foram estabelecidas para criarem normas reguladoras para os serviços concedidos. Segundo Totti (2009), a questão social entrou em pauta na agenda pública mediante a estruturação do estado nacional desenvolvimentista. Com isso, exigiu-se maior atuação do Estado nas indústrias de base promovendo o incentivo à modernização do país e, também, no aspecto institucional ao criar o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Em 1934 foi instituído o Código de Águas, que passou a concentrar a utilização da água nas necessidades do país, ocasionando diversas mudanças até o advento da Constituição Federal de 1988, que impulsionou, ainda mais, o avanço da implementação do referido Código em conjunto com outras políticas públicas criadas (TOTTI, 2009). A trajetória legislativa e institucional será explicada com mais detalhes no tópico seguinte.

Para o Planeta Água³, com 70% de cobertura de recursos hídricos, a crise hídrica não deveria ser um problema, porém é um problema cada vez mais comum mundialmente e necessita de soluções urgentes. Dentre os fatores que propiciam o quadro de crise hídrica estão a gestão inadequada, distribuição heterogênea de água e a ausência de preservação, acarretando riscos e disputas. À vista disso, a realidade reflete uma crise hídrica⁴, tornando a água mais rara e o processo de tratamento mais custoso (PAGNOCCHESCHI, 2016).

A água é a fonte de vida aos seres vivos, o recurso mais importante do mundo, sem o qual torna-se impraticável a manutenção da vida. Todavia, a atenção voltou-se aos recursos hídricos apenas mediante a redução da disponibilidade em locais que contavam com a abundância desse bem comum. Anteriormente, a ideia sustentava-se na infinitude dos recursos naturais até que surgiu o contexto de catástrofes ambientais, devido à superexploração, e os recursos naturais, incluindo a água, passaram a figurar as agendas de organizações internacionais sob o prisma protecionista (PAGNOCCHESCHI, 2016).

Foi em 1977, durante a Conferência das Nações Unidas sobre a água na Argentina, que a água foi reconhecida mundialmente como elemento fundamental às necessidades básicas dos seres humanos. Posteriormente, em 2010, o acesso à água potável foi reconhecido como direito humano essencial para a dignidade humana, de forma fundamental e universal, nos termos da Resolução nº 64/A/RES/292.

Insta salientar que, dos 71% da cobertura de água na superfície terrestre corresponde a 1,4 bilhão km³. Ocorre que, dessa totalidade, apenas 2,5% equivale a água doce, enquanto o restante é água salgada. Em sede nacional, abriga-se 12% do total de água doce mundial, o que pode ser considerado um privilégio. Dentre as regiões com maiores disponibilidade de água estão, em ordem decrescente, a região Norte, Centro-oeste, Sul, Sudeste e Nordeste.

Ainda que seja expressivo o volume de água no Brasil, vem acompanhado do desperdício, que segue a mesma proporção. Tal fato atribuem-se às falhas do sistema de distribuição, nos próprios sistemas de abastecimento, atrelado aos maus hábitos

³ Referência ao Planeta Terra em razão da grande disponibilidade de água.

⁴ A crise hídrica é caracterizada pela incapacidade de suprir às demandas relacionadas à água, uma vez que a disponibilidade de água é comprometida pela conduta humana. Diferente da seca que é o quadro representado pela ausência de chuvas com amplitude territorial e temporal, por mais que sejam utilizadas como sinônimos, não são. O crescimento desenfreado da população e a expansão das cidades têm sido fatores potenciais e prejudiciais aos recursos hídricos, bem como ao meio ambiente de forma geral.

da população em geral. O alto consumo mundial da água é direcionado às atividades agrícolas correspondente a 70%, às indústrias equivalem a 22% e o abastecimento doméstico que totaliza 8% do consumo. O consumo em âmbito nacional corresponde aos índices apresentados, em que 60% é gasto pelo setor agrícola, 17% pelas indústrias e 9% representa o abastecimento doméstico, segundo os dados apresentados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).

A água pode ser classificada em dois grupos, de acordo com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA, 2020), quais sejam de uso consuntivo e não consuntivo. O primeiro grupo refere-se às águas destinadas ao consumo humano e dessedentação de animais, irrigações e produções agrícolas, por exemplo, o que reflete na disponibilidade da água em termos quantitativos. Já o uso não consuntivo é a utilização indireta como nas atividades de lazer, navegações, geração de energia, entre outras tarefas que afetam diretamente a qualidade da água.

Veja que a rarefação da água não deve ser interpretada somente pelo prisma da quantidade disponível, mas, principalmente, em relação a qualidade da água ofertada para o consumo humano que deve atender aos quesitos técnicos, econômicos e sócio/políticos abordáveis e aceitáveis. Atribui-se aos conceitos de estresse hídrico e escassez hídrica a tarefa de externalizar a quantidade de água disponível, sendo as expressões mais utilizadas na literatura mundial (ANA, 2020).

Nesse caso, o estresse hídrico coaduna-se mediante o quantitativo utilizado e a diferença entre a pluviosidade⁵ e a evaporação⁶, ou seja, refere-se à água renovada em determinado território, geralmente definida por país. Enquanto a escassez hídrica refere-se à ausência capacidade de atender as necessidades da população, que é verificada pela soma do estoque hídrico do país e da água renovável, sendo o resultado dividido pelo total da população (ANA, 2020).

Pode-se afirmar que a crise mundial dos recursos hídricos está diretamente ligada às desigualdades sociais, levando-se em consideração os índices dos países desenvolvidos e os que estão em desenvolvimento. Infere-se que a desigualdade não persiste apenas no âmbito nacional, entre as municípios e estados brasileiros, mas é projetada na esfera internacional também. Assim, tem-se como agravantes da

⁵ Quantidade de chuva caída que, durante um período de tempo determinado, precipita numa região.

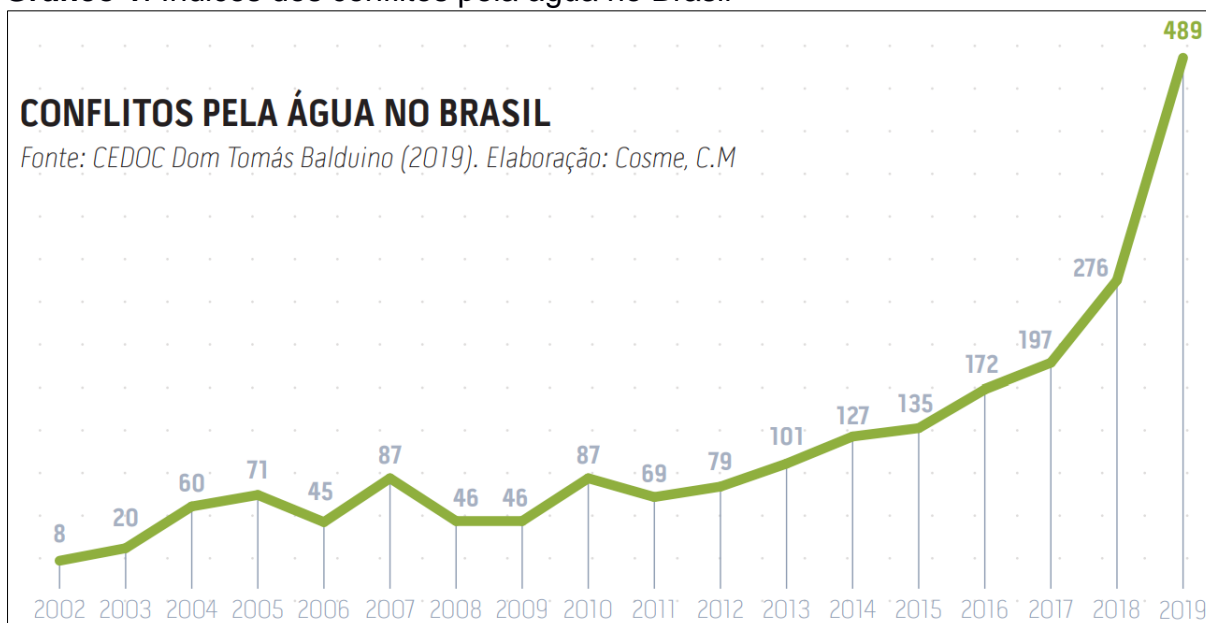
⁶ Moléculas de água no estado líquido ganham energia suficiente para passar ao estado gasoso.

escassez hídrica, além da desigualdade social, a carência de manejo e uso sustentável dos recursos naturais (ANA, 2020).

Parcela dessa culpa está no reconhecimento tardio da preservação dos recursos naturais e o histórico exploratório, que deixa resquícios até a atualidade. A Organização das Nações Unidas (ONU) revelou que controlar o uso da água importa em deter o poder. À vista disso, os recursos hídricos sempre figurarão conflitos, questões que sobressaem à discussão da privatização.

No Brasil, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) registrou 459 conflitos pela água, que envolveram 69.793 famílias em 2019. É notório o crescimento dos conflitos dessa natureza, em que houve uma ascensão de 77% quando comparado a 2018. A média de conflitos, dentre os anos de 2002 à 2014, era de 65 casos por ano. Já em 2015 a 2019, essa média salta para 254, o que pode ser visualizado no gráfico abaixo, elaborado pelo Centro de Documentação Dom Tomás Balduino da CPT e reproduzido no relatório “Conjunturas dos recursos hídricos no Brasil”, elaborado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) em 2020.

Gráfico 1. Índices dos conflitos pela água no Brasil



Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, 2020.

É inegável o fato de que os conflitos pela água aumentaram significativamente após o ano de 2018, conforme demonstra o gráfico 1. Quanto a incidência de tais conflitos por região, nota-se que o Nordeste abriga 47,85% dos casos. Os dados

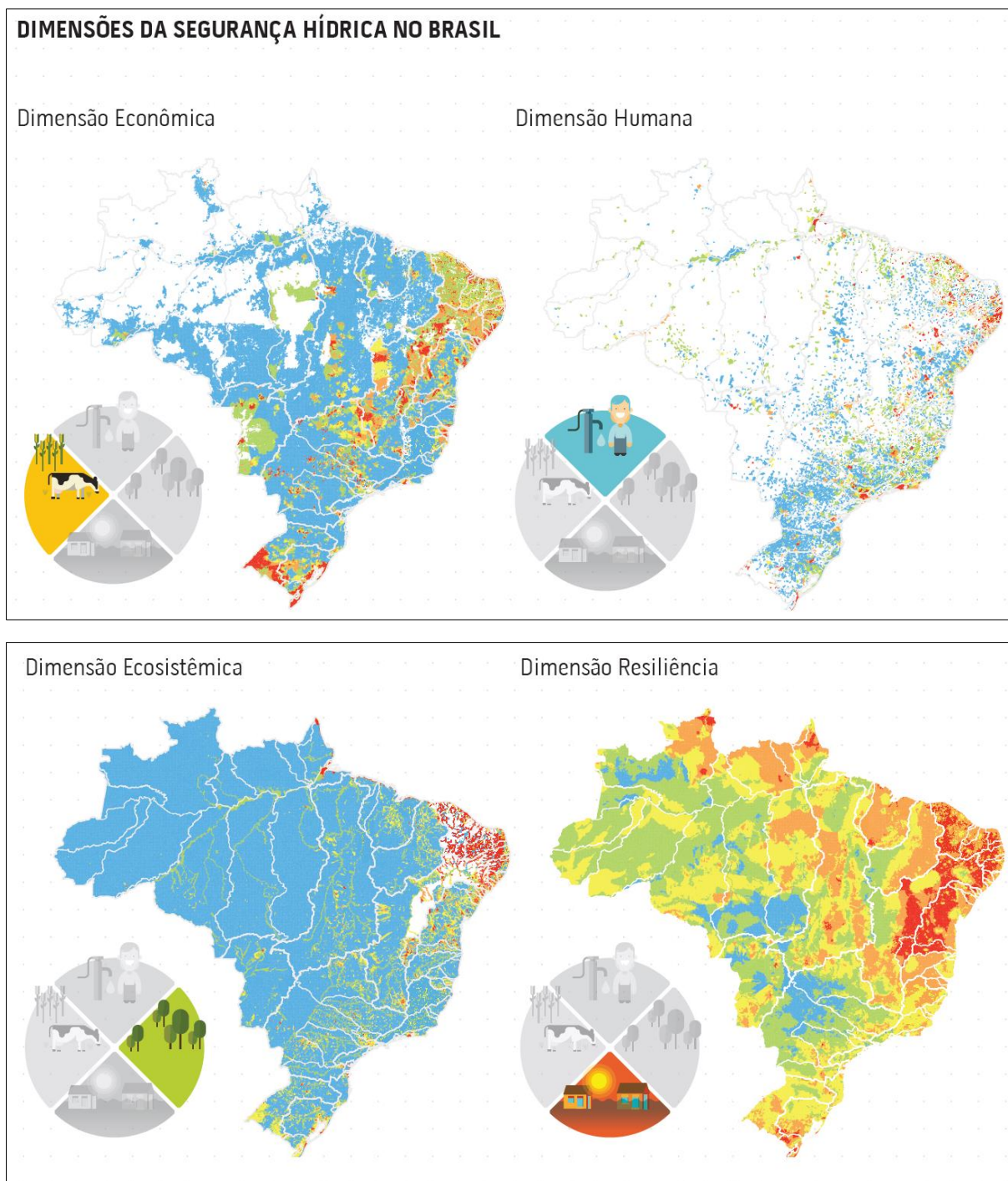
apresentados demonstram sua magnitude na contextualização da realidade brasileira no tocante do acesso à água.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) coordena as chamadas salas de crise, que é um dos instrumentos na gestão de recursos hídricos voltado a identificar, promover e acompanhar as medidas de aumento na segurança hídrica de crises em andamento. Crises as quais derivadas de eventos hidrológicos críticos, em regiões que permitam a intervenção, como nos reservatórios. Assim, atores governamentais e não governamentais que são ou podem ser atingidos pelos efeitos da crise hídrica, reúnem-se para coordenar e articular possíveis soluções para os problemas detectados (ANA, 2020).

Importa dizer que a ferramenta citada acima desenvolve um papel primordial, que permite a identificação de possíveis problemas ainda na fase embrionária, aumentando, para tanto, as chances de serem revertidos, neutralizados ou retardados. Por ora, é imprescindível conceituar e explicar brevemente a segurança hídrica que, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), implica na disponibilidade de água, em qualidade e quantidade, suficientes para atender as demandas de caráter humano, econômico e à conservação dos ecossistemas aquáticos. Para tanto, atrelado a um nível aceitável de risco em tempos de cheias e secas.

O conceito de segurança hídrica é multifacetado, pois deve equilibrar a oferta e o uso da água no território. São quatro dimensões que podem ser explicadas da seguinte forma: 1) e 2) Estruturação para o fornecimento de água para abastecimento humano e desenvolvimento de atividades econômicas, dimensões humana e econômica; 3) Aptidão para lidar com eventos hidrológicos extremos (dimensão resiliência); 4) Qualidade adequada para a manutenção do meio ambiente e outros usos (dimensão ecossistêmica). Adotados os parâmetros apresentados, a situação do território nacional é a seguinte:

Mapa 1. Dimensões da Segurança Hídrica no Brasil



Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, 2020.

De acordo com o mapa 1, verificam-se as quatro dimensões hídricas no território nacional, em que as cores representam os níveis que parte do muito bom até muito ruim. Dessa forma, o índice muito bom é representado pela cor azul, o bom aparece em verde, o regular em amarelo, o ruim em laranja e muito ruim em vermelho

(nível crítico). A dimensão da resiliência exterioriza o potencial dos estoques de águas no Brasil, seja natural ou artificial, que visam atender os usos múltiplos da água em casos de estiagem ou seca severa, abarcando qualquer evento ocasionado pelas alterações climáticas.

A partir da análise do mapa 1, que demonstra as dimensões da segurança hídrica nacional, infere-se que a região Centro-Oeste possui maior capacidade em suportar eventos decorrentes de alterações climáticas, verifica-se a predominância na cor azul. Por outro lado, o Nordeste apresenta condições críticas acerca dessa capacidade, uma vez que a cor predominante na parte do mapa é vermelha, ou seja, o índice de segurança jurídica da região Semiárida é identificado com maior vulnerabilidade.

A dimensão ecossistêmica revela que as regiões metropolitanas, especialmente, apresentam o nível de segurança mínimo, assim, mostram-se vulneráveis no quesito de segurança hídrica. Refletindo, diretamente, na capacidade de ofertar água nos moldes de qualidade favorável à manutenção do meio ambiente e outros usos. Atribui-se às altas concentrações de demanda bioquímica de oxigênio (DBO) nos cursos d'água, poluídos por esgotos domésticos sem tratamento, na maior parte das vezes.

Na perspectiva ecossistêmicas são consideradas, também, as barragens que suportam os rejeitos de minério, uma vez que representam risco ao meio ambiente pela possibilidade de rompimentos. Assim, são imensuráveis as consequências negativas em razão da mencionada catástrofe ambiental, como aconteceu no Estado de Minas Gerais, nos anos de 2015 e 2019.

Sob a dimensão humana, vale destacar que as áreas de sedes urbanas são atendidas por mananciais superficiais, em torno de 57%, por conta do alto número de pessoas a serem atendidas. Verifica-se que 43% das sedes municipais estão expostas a algum grau de vulnerabilidade, que se subdividem em alta (5%), média (12%) e baixa (26%). Sendo assim, os índices de segurança hídrica revelam que, dentre a população urbana atendida, 3% enquadram-se na alta vulnerabilidade, 13% na média e 20% na baixa vulnerabilidade. Ou seja, os dados trazidos pelos SNIS (2020) revelam que 36% da população urbana brasileira é afetada com algum tipo de vulnerabilidade.

Sob a ótica econômica, o território nacional conta com índices satisfatórios de segurança hídrica, em azul, excetuando o Norte do País, o extremo Sul e parte do

Nordeste, em que revelam certo grau de vulnerabilidade hídrica, decerto guardam relação com os motivos já expostos.

Vale lembrar que, no presente trabalho, apesar de mencionar o termo “saneamento básico” a abrangência não alcançará a totalidade de serviços prestados, restringindo-se ao abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. Dessa forma, feito um breve panorama sobre a questão do abastecimento de água, serão tecidas algumas considerações sobre a coleta e tratamento de esgoto em âmbito nacional.

A coleta⁷ e tratamento⁸ de esgoto são atividades primordiais ao retorno da água aos corpos hídricos, sendo essencial dentro da sistemática do saneamento básico. O esgotamento sanitário visa promover à saúde pública e a manutenção dos recursos naturais, especialmente, dos corpos de captação de água para o abastecimento público.

Segundo dados do SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento) do ano de 2019, divulgados em 2020, o quantitativo de 4.226 municípios participou da coleta de dados. Assim, foram auferidas informações de 89,9% da população total e 92,9% da população urbana que compuseram a amostra, já na proporção de habitantes, foram 188,8 e 164,4 bilhões de habitantes, respectivamente.

A partir da análise dos municípios participantes, verificou-se 2.417 prestadores de serviço de esgotamento sanitário. O total apresentado, quando decantado por natureza jurídico-administrativa, percebe-se que a maior parte dos serviços de esgotamento sanitário são realizados pela administração direta, ou seja, por órgão da prefeitura, que culminam em 1.981 prestadores de serviços.

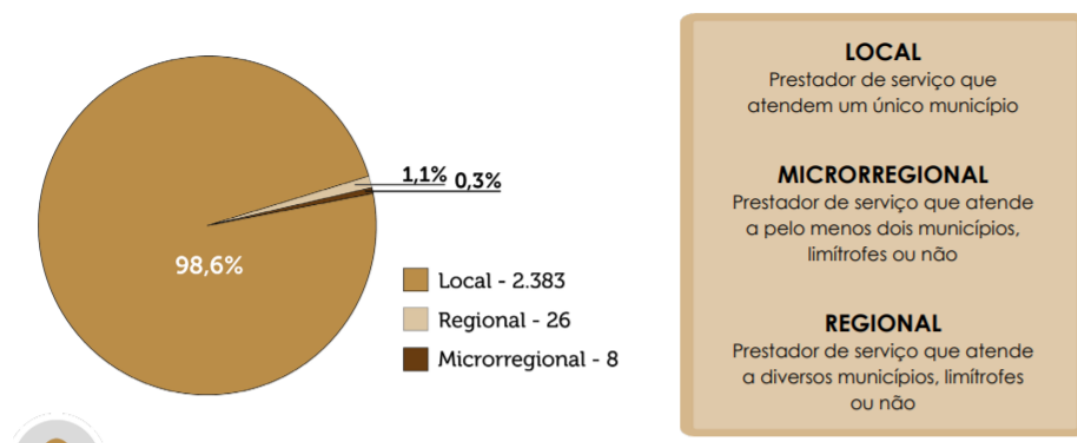
Em segundo lugar, as autarquias figuram a tarefa de coleta e tratamento de esgoto, sendo 323 órgãos dotados de autonomia administrativa e patrimônio próprio, sob o controle municipal ou estadual. Seguido das empresas privadas, que prestam o mencionado serviço utilizando-se do capital majoritário ou integralmente privado. Sendo a administração exercida por particulares. Já as sociedades de economia mista, as quais totalizam 29 em todo território nacional, são compostas por capitais públicos e privados, sub a tutela da gestão pública ou privada.

⁷ Volume de esgoto lançado na rede coletora. Em geral, é considerado como o equivalente de 80,0% a 85,0% do volume de água consumido na mesma economia.

⁸ Volume de esgoto coletado na área de atuação do prestador de serviços submetido a tratamento. É medido ou estimado na entrada de Estações de Tratamento (ETEs).

Quanto às empresas públicas que se destinam a coleta e tratamento de esgoto, apenas 4 foram detectadas, as quais podem ser compostas por uma ou mais entidades de capital público, exclusivamente. E não foi identificada nenhuma organização social que presta o serviço de esgotamento sanitário, que são entidades civis sem fins lucrativos delegadas para administrar os serviços. O gráfico 2 ilustra a abrangência dos serviços de coleta e tratamento de esgoto.

Gráfico 2. Abrangência dos serviços de esgotamento sanitário



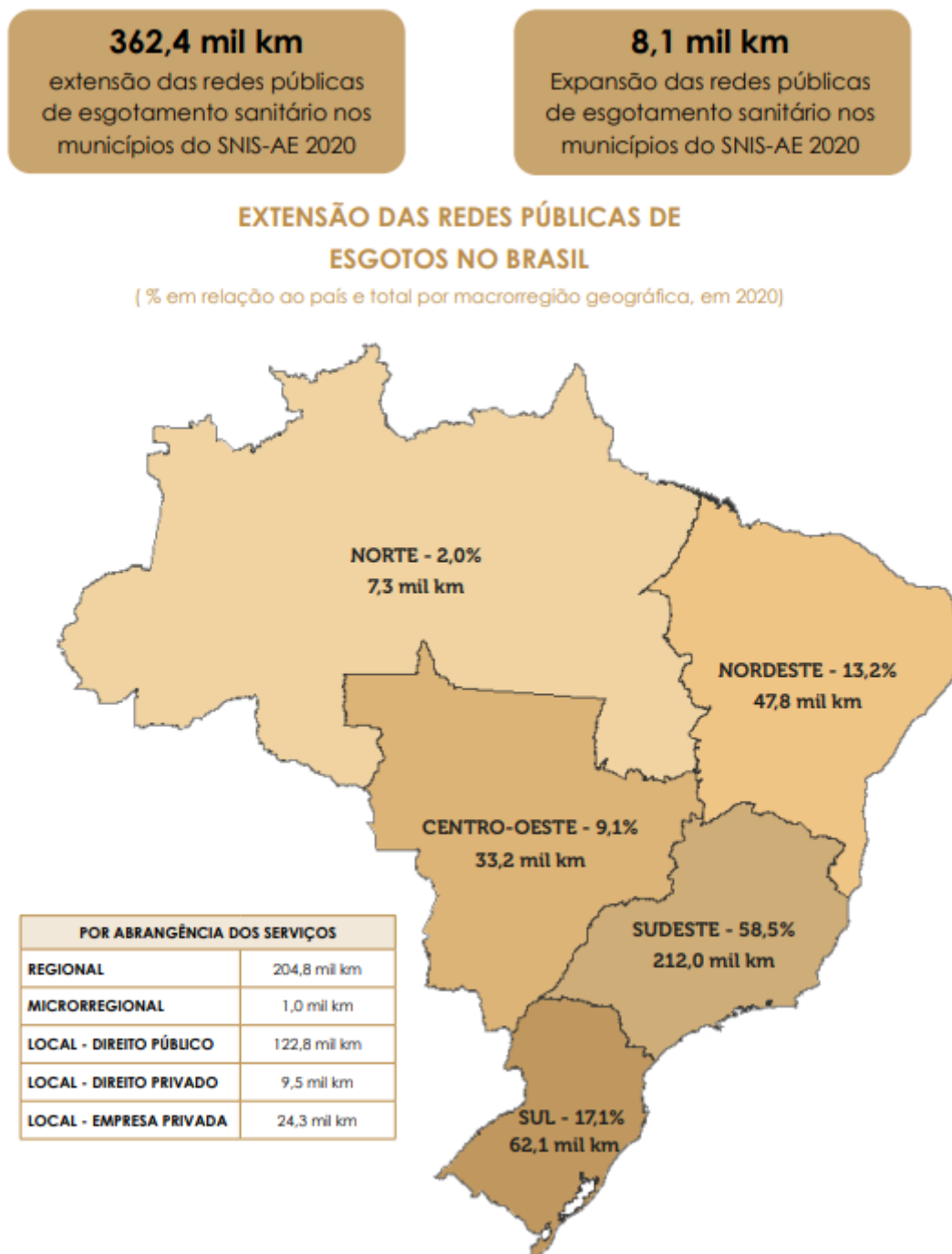
Fonte: SNIS, 2020.

Nota-se, mediante a análise do gráfico 2, que a prestação do serviço em tela é liderada pela abrangência local, perfazendo o percentual de 98,6% em detrimento de 1,1% de caráter regional e 0,3 microrregional. O território nacional conta com 354,3 mil quilômetros de redes públicas de esgotamento sanitário, partindo da amostra de 4.226 municípios. Percebe-se que, ao analisar os índices de 2019 em relação a 2018, houve uma ampliação de 28,7 quilômetros de tais redes. Implica dizer que mais 2,8 milhões de habitantes passaram a gozar do serviço, ou seja, um acréscimo de 2,6% desde 2018 (SNIS, 2020).

Já em 2020, esse percentual subiu para 362,4 mil quilômetros, considerando o total de 4.744 municípios participantes, houve o aumento de 8,1 mil quilômetros das redes de esgotamento sanitário (SNIS, 2021). Significa que mais 4,3 milhões de pessoas passaram a ter acesso a rede pública de coleta e tratamento de esgoto, um crescimento de 4% em relação ao ano anterior.

O volume total de esgoto coletado em 2019 é de 5,8 bilhões de m³, dos quais foram tratados 4,5 bilhões de m³, que contam com 34.570.713 ligações de redes públicas que abarcam 37.549.144 economias residenciais ativas de esgoto. Em

termos comparativos ao ano de 2018, houve o acréscimo de 5,9% de novas ligações e de 4% de economias residenciais ativas. O Brasil possui a média de extensão da rede de esgotos por ligação em 10,3 metros, sendo a menor localizada na macrorregião do Nordeste com 9,0m/lig. e a maior com 15,0 m/lig. localizada no Sul (SNIS, 2020). Em relação ao ano de 2020, 6 bilhões de m³ de esgoto foram coletados, dos quais 4,8 bilhões de m³ foram tratados. Acrescentando, ainda, 1,4 milhão de novas ligações (SNIS, 2021).

Mapa 2. Extensão das redes públicas de esgotos no Brasil

Fonte: SNIS, 2021.

Mapa 3. Ligações totais de esgoto e economias residenciais

Fonte: SNIS, 2021.

Diante dos dados expostos nos mapas 2 e 3, percebe-se que a realização dos serviços de saneamento, no caso o esgotamento sanitário, em âmbito nacional ocorre de maneira distinta nas regiões do País. Externando, assim, a desigualdade social

que assola o Brasil. Cabe comentar que o Sudeste conta com índices disparados/aumentados consideravelmente em relação as demais regiões e, sobretudo, não é a região que possui uma das maiores extensões territoriais, mas dispõe de notório desenvolvimento socioeconômico.

Dessa forma, o mapa 2 revela a extensão das redes públicas de esgoto no Brasil, a região Sudeste concentra a maior dimensão de 212 mil quilômetros (58,5%), que contrasta com a região Norte com a menor extensão, de 7,3 mil quilômetros (2%) (SNIS, 2021). Percebe-se que houve um regresso no índice da região sudeste, o qual representava a dimensão de 216,3 mil quilômetros (61%), contrastando com a região Norte com a menor extensão, de 6,4 mil quilômetros (1,8%) (SNIS, 2020). Semelhantemente demonstra o mapa 3 quanto às ligações totais de esgoto e economias residenciais, com o Sudeste liderando o número de ligações em detrimento da região norte, com o menor quantitativo.

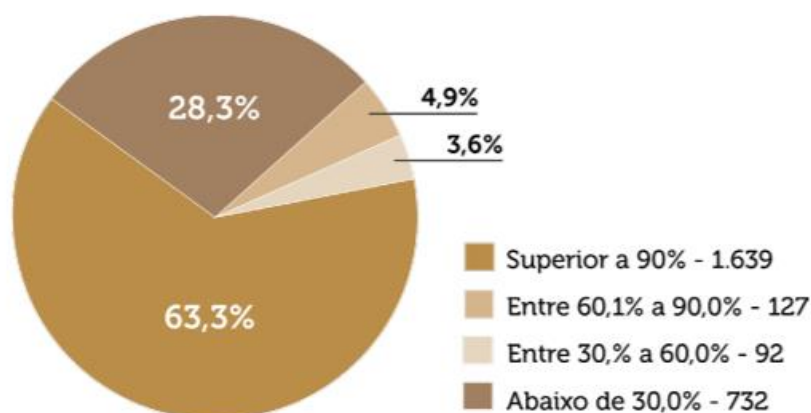
No que se refere ao volume de esgoto coletado e tratado, já foi demonstrado percentual de volume em âmbito nacional, mas é imperiosa realizar essa análise por regiões de forma decrescente. A iniciar pela região Sudeste, que coletou 3,9 bilhões m³/ano, dos quais 2,8 bilhões m³/ano foram tratados, seguido pelo Nordeste que coletou um total de 702,8 milhões m³/ano de esgoto e tratou 583,8 milhões m³/ano. Em terceiro lugar fica a região Sul ao coletar 675,2 milhões m³/ano de esgoto e tratar 638,8 milhões m³/ano, seguido do Centro-Oeste que realizou a coleta de 436,1 milhões m³/ano e tratou 406,3 milhões m³/ano. Por fim, a região Norte que coletou 91,6 milhões m³/ano e tratou 75,7 milhões m³/ano desse total, tendo 2019 como ano de referência para os valores apresentados (SNIS, 2020).

Nacionalmente, a partir da amostra, as redes de esgoto atendem a 54,1% da população total, ou seja, 110,3 milhões de habitantes. Em relação a população urbana esse quantitativo é de 61,9%, que corresponde a 108,1 milhões de habitantes da amostra. A macrorregião Sudeste apresenta os maiores índices (79,5% e 83,7%) em contraste com a região Norte (12,3% e 15,8%), os percentuais representam o tratamento em relação ao volume gerado e o tratamento em relação ao volume coletado. Em relação ao índice de tratamento dos esgotos coletados nos municípios, tem seguintes dados:

Gráfico 3. Índices de tratamento de esgotos coletados nos municípios

ÍNDICES DE TRATAMENTO DE ESGOTOS COLETADOS NOS MUNICÍPIOS (IN016)

[% e total, em 2019]



Fonte: SNIS, 2020.

Diante disso, o gráfico 3 traz que grande parte dos municípios dispõem de tratamento de esgoto eficaz, uma vez que 63,3% tratam mais de 90% do esgoto coletado. Entretanto, o contraste se revela no segundo maior percentual, de 28,3%, correspondente aos municípios que não tratam nem 30% do esgoto produzido, sendo um dos marcadores que revelam a disparidade no contexto local. Enquanto alguns municípios conseguem cumprir com a tarefa em comento, outros não logram êxito, seja por falta de autonomia, de apoio financeiros dos demais entes federativos, verticais e horizontais, ou em razão de qualquer outro entrave abordado no capítulo anterior, que salienta a dificuldade do ente municipal em protagonizar o caráter federativo atribuído pela Constituição Federal de 1988.

Utilizando como referencial o ano de 2020, é possível verificar que houve um tímido aumento do esgoto coletado e, conseqüentemente, tratado.

Tabela 1. Volume de esgoto coletado e tratado (2020)

| VOLUME DE ESGOTO COLETADO E TRATADO (2020) | | | |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|---|
| Região | Esgoto Coletado (m ³ /ano) | Esgoto Tratado (m ³ /ano) | Percentual de esgoto coletado e tratado (%) |
| Sudeste | 4,0 bilhões | 3,0 bilhões | 76,4 |
| Nordeste | 775,8 milhões | 601,6 milhões | 76,0 |

| | | | |
|---------------------|---------------|---------------|------|
| Sul | 692,8 milhões | 649,7 milhões | 93,9 |
| Centro-Oeste | 462,3 milhões | 435,9 milhões | 94,3 |
| Norte | 95,9 milhões | 82,6 milhões | 85,8 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIS (2021).

A partir do diagnóstico setorial divulgado pelo SNIS em 2021, verifica-se que houve um aumento das redes de esgoto que alcançam 55% da população total, ou seja, 114,6 milhões de habitantes, sendo que 63,2% (112,4 milhões de habitantes) é a população urbana. O Sudeste continua liderando as maiores porcentagens com a cobertura total de 80,5%, dos quais 84,9% representam a malha urbana, enquanto o Norte possui os menores percentuais de 13,1% e 17,2%, respectivamente.

Importante ressaltar que os serviços de saneamento básico são exercidos de maneira harmoniosa, em que todos aproveitam o bom desempenho das demais atividades sanitárias e todos arcam com a má execução, na mesma proporção. Os serviços aqui abordados se convergem, uma vez que a coleta e o tratamento de esgoto influenciam diretamente na qualidade da água.

Nesse raciocínio, uma das principais causas de poluição hídrica no Brasil é o lançamento do esgoto não tratado nos corpos de água. Comprometendo, assim, não só a qualidade da água, mas, também, o equilíbrio ambiental aventado pelo art. 225 da Constituição Federal e integrante do rol de direito fundamental. Dessa forma, quando a qualidade da água expõe os seres vivos aquáticos ao risco, colide com o disposto nas normas constitucionais, infraconstitucionais e, até mesmo, internacionais.

A poluição ocorre devido à falta de oxigênio das bactérias para decompor a matéria orgânica, visto que esse processo demanda elevadas quantidades do oxigênio dissolvido (OD) na água. Logo, a carência de oxigênio é fatal aos peixes, em razão da proliferação de algas e aumento de nutrientes. À vista disso, o processamento realizado nas Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs) buscam diminuir a Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) para que a matéria orgânica seja degenerada em ambientes aquáticos (SNIS, 2020).

Demonstradas as nuances à luz realidade brasileira ante os serviços aqui analisados, especialmente, sobre as desigualdades regionais na efetivação do abastecimento de água e na prestação de esgotamento sanitário, no próximo tópico serão trazidas informações relevantes para alcançar o entendimento mais completo

sobre tais discrepâncias. Dessa forma, será possível perceber que os índices apresentados guardam total relação com a gestão municipal da água e saneamento básico, como também com a Política Nacional das Águas e demais legislações que compuseram e compõem o aporte normativo inerente ao assunto.

2.3 GESTÃO MUNICIPAL DE ÁGUA E DE SANEAMENTO BÁSICO À LUZ DA POLÍTICA NACIONAL DE ÁGUAS

A Constituição Federal de 1988 marcou a eclosão do avanço na política das águas, apesar de existir, previamente, um código vigente normatizando a questão. Sendo assim, as décadas de 80 e 90 provocaram a reestruturação estatal ao atrair a ideia de Estado Mediador de conflitos e Regulador. Via reflexa, esvaindo-se da característica de Estado Planejador, centralizador das decisões em prol do crescimento econômico.

Num momento anterior ao período citado, vale lembrar que se vivia um contexto de crescente industrialização e, conseqüentemente, a necessidade de energia elétrica aumentou. Nessas circunstâncias foi instituída a Constituição de 1891, essencialmente privatizante, que realizou concessões para a instalação de usinas geradoras de energia elétrica e distribuidoras de iluminação pelas empresas privadas. Foi em 1904 que a água entrou na agenda de discussão de políticas públicas, como já salientado em momento anterior (PAGNOCCHESCHI, 2016).

As relações estabelecidas por volta de 1904, passaram a gozar de maior segurança jurídica em prol do investimento privado. Instituição como a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) foi criada em 1906, que se converteu no Departamento Nacional de Obras Contra Secas (DNOCS).

No ano subsequente, o governo federal convidou o jurista Alfredo Valadão para que laborasse em prol de uma política das águas, assim, formulou o anteprojeto do Código de Águas, que ficou em análise até 1931. Enquanto isso, houve o fortalecimento do Estado nacional, dada a situação política nacional. Já no Governo Provisório, em 1930, as questões relacionadas a criação de uma legislação específica sobre a água voltaram à tona, segundo Pagnoccheschi (2016). Por esta razão, o Código de Águas passa a ser utilizado parcialmente a partir da revolução de 1930 (TOTTI, 2009).

Em 1934 foi instituído o Código de Águas, que passou a concentrar a utilização da água nas necessidades do país, propiciando o poder público e agentes interessados uma conduta proativa. Com isso, o grande beneficiário foi o Poder Público devido à restrição do domínio privado e as águas passaram a ser subdivididas em águas de uso comum ou dominicais, àquelas de propriedade pública e, por outro lado, as águas comuns ou particulares (LIMA; GRANZIERA, 2018).

O novo código avançou, também, no que se refere às necessidades básicas da vida, ao estipular que o uso comum das águas poderia ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e os regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencessem. Definiu, ainda, que as concessões ou autorizações para derivações que não se destinassem à geração de energia hidroelétrica seriam outorgadas pela União, pelos estados ou pelos municípios, conforme o domínio das águas ou a titularidade dos serviços públicos a que se destinassem (PAGNOCCHESCHI, 2016, p. 180).

Totti (2009) salienta que, dentre os 205 artigos do Código das Águas, mais de 60 normatizam o aproveitamento industrial, que concentraram maior atenção na produção de energia elétrica e aprovisionar as indústrias. Nesse ínterim, houve um retardamento na implementação dos preceitos de conservação, proteção e recuperação das águas que, por sinal, eram avançados para a época. Ainda assim, estruturou toda a normatização relacionada ao uso da água em sede nacional e no direito brasileiro, que se desenvolve até na hodierna conjuntura (TOTTI, 2009).

A implementação lenta do Código em comento refletiu na cobertura de 30% no abastecimento de água para a população, em 1940. Com isso, iniciaram as comercializações dos serviços de saneamento e implementação de autarquias para sua administração e financiamento. Ao final da Segunda Guerra Mundial, acelerou-se o processo de desenvolvimento nacional, porém persistiu a carência de implementação das regulamentações do Código de Águas. Assim, em 1950, iniciou um dos piores períodos hidrológicos, que contaram com racionamento de água e energia até 1955 em quase todo território nacional. O referido período foi fundamental para a dinamização de empresas que utilizavam a água como insumo e passaram, então, a estruturar o setor elétrico, que se consolidou na década de 60 (PAGNOCCHESCHI, 2016).

Nesse ínterim, o Serviço de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral converteu-se em Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

(DNAEE), que passou a concentrar todas as questões relacionadas aos usos da água e da energia elétrica, via reflexa, comprometendo a perspectiva de usos múltiplos da água. Tal cenário sofreu mutações tênues até que foi promulgada a Constituição Federal, em 1988, e provocou mudanças latentes.

Dentre as mudanças, muitas já elencadas ao longo do presente trabalho, importa mencionar que a Carta de 1988 previu a elaboração de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos, solicitação que foi atendida em novembro de 1991. Em continuidade ao processo de criação e implementação de políticas públicas, em 1995, foi criada a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) para articular com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) em prol da formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituído pela Lei 9.433/1997 junto ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

O SINGREH é o arcabouço institucional para a gestão descentralizada e compartilhada do uso da água, do qual fazem parte o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano no Ministério do Meio Ambiente (SRHU/MMA), a Agência Nacional de Águas (ANA), os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH), os órgãos gestores federais e estaduais, os Comitês de Bacia e as Agências de Bacia.

Uma característica a ser destacada no SINGREH é a importância dada à participação e articulação dos diferentes setores da sociedade nos organismos colegiados constituídos: uma forma de legitimar as decisões tomadas e assegurar a sua implementação. Destaca-se também a incorporação dos municípios nos comitês de bacia, considerando que a Lei das Águas descentraliza a gestão de recursos hídricos ao nível de bacia hidrográfica, mas que por sua vez, o fato de o município ser a menor unidade administrativa, este é fundamental à implementação desse sistema. Os organismos colegiados são, portanto, a “alma” do SINGREH, pois é onde residem as negociações da bacia hidrográfica (TOTTI, 2008, p. 43-44).

Seguindo a linha cronológica, em 2000 foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), que recebeu como atribuição a implantação do sistema de gerenciamento (SINGREH) e dos processos de destinação das águas sob domínio da União. Outro fator que avançou consideravelmente foi a estruturação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), dos comitês de bacias de rios de competência da União, instalação dos mecanismos de gestão constantes na Política Nacional dos Recursos Hídricos e dos planos de bacias (CASTELLANO, 2007).

A PNRH significou grandes avanços na esfera da gestão dos recursos hídricos. Em termos comparativos, de 1977 até o corrente ano, os avanços foram mais

significativos do no lapso de 45 anos entre o Código de Águas e a Política Nacional de Recursos Hídricos. Tal evolução é atribuída ao contexto que propiciou a inclusão da água dentre os assuntos prioritários na agenda política do século XX, dada a conscientização da finitude da água e a importância da gestão adequada em qualidade e quantidade, o que refletiu com mais força no século XXI (PAGNOCCHESCHI, 2016).

Nessa esteira, o SINGREH e os mecanismos de gestão estão vigentes e ativos nacionalmente, ainda que subsistam diferenças entre institucionalidade e capacidade técnica instalada em cada estado. A desigualdade entre os estados da federação persiste, ou seja, é uma realidade que carece da adaptação e aperfeiçoamento para operar os instrumentos de gestão. Pagnoccheschi ressalta que

Nesse sentido, registraram-se, nos últimos anos, esforços expressivos para que instrumentos como a outorga de uso dos recursos hídricos, os sistemas de informação, os planos estaduais e de bacias e os processos de enquadramento dos rios em classe de uso ganhem escala em todos os estados e, principalmente, possam ser exercidos com base nas mesmas premissas e em metodologias assemelhadas que garantam intercomunicação, gerando processos que possam ser comparáveis (PAGNOCCHESCHI, 2016, p. 183).

Não se pode olvidar que o Código de Águas implicou em considerado avanço legislativo nacional, porém sua característica utilitarista no uso de recursos hídricos voltados, prioritariamente, aos insumos industriais resultou numa normativa isolada e não integrada, conforme passou a ser com o advento da Política Nacional de Recursos Hídricos (TOTTI, 2009). Diante disso, a abordagem setorial, que focava no desenvolvimento industrial, converge-se numa sistemática mais complexa em prol do desenvolvimento sustentável.

A água, classificada como bem comum pela Constituição Federal de 1988, tem seu domínio ratificado pela Lei 9.433/1997 em consonância ao Código de Águas. No entanto, os governos estaduais e federal não figuram a posição de proprietários da água, mas são gestores a favor do interesse social/comum. Sendo assim, os entes políticos desenvolvem o papel de gestão do recurso coletivo ou do bem de uso coletivo. Ademais, somente após a Política Nacional de 1997 que a água é reconhecida como um bem finito de valor econômico, a qual depende de preservação e tutela robusta por parte do Estado (BRASIL, 1997).

A Constituição de 1988 marcou, também, o início de uma expressiva hegemonia baseada na retórica municipalista exacerbada, o que Totti (2009) denomina de “neolocalismo”. Com isso, a ideia dominante era que todas as dificuldades poderiam ser resolvidas pelo governo local, restando evidente que houve um equívoco na compreensão do fortalecimento institucional dos municípios frente à capacidade de resolução de casos complexos, por vezes, transfronteiriços.

As tentativas frustradas de implementar políticas públicas a partir desse municipalismo exacerbado, paulatinamente abriram espaços para visões mais realistas que buscavam envolver os três entes federativos e atores da sociedade organizada em ações cooperativas. Em meados dos anos 90 como decorrência desse processo pós-constituente entre outros acordos institucionais de política pública - ocorre a institucionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos, através da Lei Federal 9.433/1997 (TOTTI, 2009, p. 10-11).

A água passou a ser discutida nas agendas internacionais e uma das recomendações da Agenda 21 foi a cobrança pela sua utilização, especialmente, aqueles que utilizam como forma de produção de bens e serviços. É importante frisar que, mesmo presente o caráter econômico da água, não se pode restringir a esse aspecto. Assim, são cobrados o uso da água, sujeitos à outorga, pelo Poder Público e em caso de escassez, sendo prioritário o uso do presente recurso para o consumo humano e à dessedentação de animais, nos termos do art. 15 da Política Nacional de Recursos Hídricos (AFONSO; BELAIDI, 2018).

O processo histórico revela uma gestão federal das águas e benefícios setorizados, mas a descentralização e participação estavam em voga no âmbito mundial, logo, a Política Nacional de Recursos Hídricos emergiu inspirada no modelo francês, amparada pela Constituição Federal e baseada nas premissas da agenda 21 (TOTTI, 2009).

Quanto ao financiamento da governança, existem os fundos de recursos hídricos em grande parte dos estados, que são provenientes da compensação financeira realizada pelo setor elétrico ao estado, proventos decorrentes da cobrança pelo uso das águas de rios sob o domínio dos estados respectivos, multas e demais encargos pertinentes ao setor de recursos hídricos, até mesmo dos repasses realizados pelos próprios entes estaduais. Assim, há cobrança pela utilização dos recursos hídricos na calha de rios sob domínio da União, como nas bacias dos rios Paraíba do Sul, Piracicaba, Doce e São Francisco, em pleno exercício e superados

os entraves legais operacionais de repasse do total de recursos. Uma vez arrecadados na esfera estadual, são destinados às bacias que o geraram, revelando-se um excelso instrumento de governança à alcance dos comitês de bacias, de acordo com Pagnoccheschi (2016).

Já o município não possui suas atribuições descritas no Código de Águas e nem na Política Nacional de Recursos Hídricos, o pode ser explicado em razão da ausência de domínio do ente municipal sobre a água, que é direcionado apenas aos estados e a União e, conseqüentemente, o governo local não possui responsabilidade direta sobre a proteção das águas. Sendo assim, se restringe à participação indireta, como nos casos dos comitês de bacias hidrográficas ou na condição de associações civis. Somente como associações intermunicipais e consórcios, os municípios estão aptos para receberem delegação do Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos para desenvolverem funcionalidades de competência das agências de águas, mediante prazo determinado e enquanto tais organismos não estiverem constituídos (PAGNOCCHESCHI, 2016).

Ainda que as atribuições municipais no gerenciamento de recursos hídricos sejam inexpressivas nos termos legais/normativos, os estados possuem a prerrogativa em demandar mais protagonismo aos entes municipais na participação dos sistemas estaduais de gerenciamento, o que é característico do sistema federalista. O histórico municipal, como bem esclarecido no capítulo anterior, não revela a participação ativa do governo local, que sempre esteve sob às sombras dos entes estaduais e federal. Restando-os, para tanto, promover a defesa dos interesses locais, expressão aberta que serve para fixar as competências municipais.

Com a promulgação da Constituição Federal vigente, os municípios passaram a figurar, solidariamente aos demais entes, a condição de responsáveis pela defesa do meio ambiente e demais atribuições de caráter comum aos três níveis de governo. Após vinte anos de debates acalorados sobre a regulamentação do saneamento básico, foi sancionada a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que projetou o município de uma forma inovadora. Sendo assim, os municípios passam a agir ativamente, pois lhe é atribuída a titularidade da prestação dos serviços de saneamento básico (BRASIL, 2007).

Nesse contexto, o município passa a ser responsável por estabelecer relações de contratos, além de viabilizar o suporte necessário para as novas exigências de provisão do conjunto de serviço em comento. A Lei do saneamento básico abarca

vários aspectos inovadores, especialmente, na alocação no município, enquanto ente federativo, nos termos dos princípios fundamentais constantes nos artigos 1º ao 7º da Lei nº 11.445/2007, que fazem menção ao governo local direta e indiretamente.

À vista disso, o serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário devem atender ao planejado com vistas à universalização do acesso, sobretudo, em razão do desenvolvimento integral das atividades que compõem o saneamento básico. Sendo assim, o conjunto de tarefas e os respectivos responsáveis por cada um dos serviços devem articular com a proteção ambiental e promoção da saúde. Cabe lembrar que o saneamento básico é diretamente ligado à saúde, viés pelo qual o incorporou como direito fundamental na Constituição Federal, como já mencionado outrora (LIMBERGER, 2012).

Dada a natureza integrativa e cooperativa demandada pela essência do desenvolvimento das atividades de saneamento básico, bem como a triangulação entre três áreas de política pública (saneamento, ambiental e de saúde), desemboca no fortalecimento do governo local na estrutura das diretrizes nacionais. Para tanto, a Lei nº 11.445/2007 elenca como atribuições do titular do serviço de saneamento, ou titulares em caso de regime compartilhado, a formulação da política pública a nível local ou regional, nos moldes do art. 9º da mencionada lei, conforme segue

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão;

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

III - definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - estabelecer os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social, observado o disposto no inciso IV do **caput** do art. 3º desta Lei;

VI - implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh),

observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; e

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos.

Parágrafo único. No exercício das atividades a que se refere o **caput** deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores dos serviços (grifo original) (BRASIL, 2007).

Percebe-se que o inciso II, acima transcrito, prevê as formas de prestação dos serviços de saneamento. Embora não seja o objetivo esgotar o assunto, é importante trazer as três maneiras pelas quais os municípios poderão operacionalizar a demanda em tela, quais sejam: 1) a prestação direta, ou por meio de autarquia municipal; 2) Por delegação às companhias estaduais de saneamento básico, por parceria público-privado ou de ente da Federação, ou de blocos de municípios; e 3) concessão para a iniciativa privada ou às empresas públicas.

Assim, ao prestar diretamente os serviços de saneamento básico, no caso, abastecimento de água, tratamento e coleta de esgoto, a responsabilidade recai sobre o município, que tem a faculdade de executar por meio de administração central ou descentralizada. Já a prestação indireta implica em licitação pública com escopo de oportunizar a empresa, estatal ou privada, de atuarem em harmonia. Por fim, a prestação por meio de gestão associada proporciona um compartilhamento dos serviços com outros municípios, podendo ter ou não a participação do governo estadual. Com o novo marco regulatório, tem-se novas possibilidades e exigências, cabendo ao governo federal moldar os critérios de participação das empresas envolvidas na disputa (KUWAJIMA, *et al*, 2020).

Verifica-se a possibilidade em delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços de saneamento básico. Para tanto, é imprescindível a confecção de contrato de concessão, de acordo com a previsão do art. 10 da Lei 11.445/2007. Dessa forma, caso o saneamento básico seja prestado por entidades alheias à administração do titular, é imprescindível a celebração de contrato de concessão com prévia licitação.

Veja que a lei especifica a modalidade do contrato e, sobretudo, veda as outras formas de convenção entre o poder público e a prestadora de serviços, nos seguintes termos “depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina

mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária” (BRASIL, 2007).

Insta salientar que, apesar de a lei ser de 2007, sua redação foi modificada pelo novo marco legal do saneamento básico, aprovado em 2020 pela Lei 14.026, que será abordado, ainda no presente tópico, em relação assuntos inerentes à corrente pesquisa. Dessa forma, a Lei de 2020 modificou a essência do art. 10 da Lei 11.445/2007, que antes permitiam os usuários organizados em cooperativas ou associações e convênios celebrados até 06 de abril de 2005 atuarem sem a pactuação de contrato. Consequentemente, não é mais permitida tal prática, ademais, o processo licitatório é obrigatório para toda e qualquer pessoa jurídica que deseja prestar os serviços de saneamento básico, seja de natureza pública ou privada (BRASIL, 2020).

Cumprе ressaltar que, nos casos em que mais de uma pessoa jurídica execute das atividades de saneamento de maneira interdependente com outra, a relação deverá ser mediada por contrato, devendo a fiscalização e a regulamentação serem realizadas por um único prestador, nos termos do art. 12 da Lei 11.445/2007.

O marco regulatório do saneamento básico que despontou em 2020 foi responsável por alterações importantes na Política Nacional de Saneamento Básico. A mobilização em prol da aprovação do mencionado marco é algo que vem se arrastando desde 2014, porém, apenas em 2018, Michel Temer (MDB) editou duas medidas provisórias versando sobre o assunto em tela, a MP 844 e a MP 868, as quais alargavam as atribuições da Agência Nacional de Águas (ANA) (GONÇALVES; SILVA, 2020).

O projeto de Temer foi contestado pelas empresas públicas de saneamento e por organizações da sociedade civil, as quais alegaram a inconstitucionalidade das mencionadas medidas que, consequentemente, perderam a vigência. O temor era o aumento tarifário exorbitante, obstando as metas de universalização do saneamento.

No entanto, já no governo de Jair Bolsonaro (sem partido), o processo de privatização do setor teve continuidade e, no meio da pandemia de Covid-19, ocorreu a aprovação do Projeto de Lei 4.162/2020. Precisamente, em 15 de julho de 2020, o presidente sancionou a Lei, ou seja, o “novo” marco legal do saneamento básico. Todavia, o projeto teve o art. 16 vetado, o qual permitia a renovação do contrato com empresas públicas por mais 30 anos (GONÇALVES; SILVA, 2020).

Diante disso, o IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável demonstrou a projeção do Brasil em alcançar a

universalização do saneamento básico em 2060. Com o advento do novo marco do saneamento básico pela Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020, a expectativa é que as pessoas tenham acesso aos serviços de saneamento básico de forma universalizada em 2033 (BRASIL, 2020).

Os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), publicados em dezembro de 2020, apontam que, em 2019, apenas 49,1% do esgoto gerado foi tratado e corresponde a 78,5% dos esgotos coletados. Sendo o índice de 61,9% da população urbana é atendida com esgotamento sanitário. Nessa toada, 92,9% da população urbana brasileira possui rede de abastecimento de água (BRASIL, 2020).

Os dados acima elencados apresentam significativos aumentos em relação a 2018, sendo que 2,6 milhões de novos cidadãos passaram a usufruir do serviço de esgotamento sanitário, ou seja, houve o acréscimo de 2,5%. Já o acesso à água aumentou em 0,9% da população, o que significa que 1,5 milhões passaram a ser atendidas com o supra referido serviço (BRASIL, 2020).

As estatísticas trazidas pela Agência Brasil revelam que, no Brasil, 96% das cidades são atendidas por empresas públicas na prestação dos serviços de saneamento, enquanto apenas 4%, por empresas privadas. O novo marco do saneamento básico prevê a licitação de forma obrigatória, assim, empresas públicas e privadas poderão concorrer como prestadores de serviços. Distintamente do que se propõe no federalismo e na Política Nacional do Saneamento Básico, o novo marco centraliza as competências em vez de descentralizar. Assim, as atividades ficaram concentradas na Agência Nacional de Águas (ANA), que passou a se chamar Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), conforme explicado abaixo.

O novo marco regulatório permite ainda que a ANA regule os serviços e licitações de prestadoras privadas, o que representará a diminuição dos repasses de recursos da União para os municípios em caso de não adesão aos novos parâmetros. A centralização na ANA representa uma regressão de direitos sociais, principalmente no que se refere ao controle social e gestão democrática, bem como aponta para a tendência neoliberal de tecnificação da política pública como forma de garantir os interesses do mercado. O “novo” marco induz à privatização dos serviços de saneamento ao fragilizar a autonomia municipal relativa à titularidade do serviço, bem como representa a fragmentação da própria Política Nacional de Saneamento porque o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais, que são dois pilares da política, sequer são considerados pelo novo marco (GONÇALVES; SILVA, 2020, p. 86).

Verifica-se, assim, uma ameaça aos direitos sociais, uma vez que o novo marco não leva em consideração a autonomia do município enquanto ente federativo apto à prestação dos serviços de saneamento e, conseqüentemente, fragmenta a própria Política Nacional de Saneamento Básico.

Nesse contexto, ainda que o marco regulatório preveja a prestação dos serviços em blocos regionais compostos por vários municípios, sejam eles limítrofes ou não, de forma a atender indistintamente aos municípios com menos capacidade técnica e financeira (AGÊNCIA BRASIL, 2020), percebe-se a disputa de ativos em regiões mais populosas, em que o retorno financeiro é mais alto.

Conseqüentemente, fato que acarretará aumento nas desigualdades sociais com a privatização, uma vez que as grandes empresas voltarão seus interesses para os grandes centros e não em áreas periféricas, zonas rurais, entre outras que não interessa o “mercado das águas e do saneamento”, conforme Gonçalves e Silva (2020).

Para isentar-se da responsabilidade do saneamento básico, a União atribui a prestação desses serviços ao mercado autônomo, justificando essa atitude pela eficiência e competitividade. Assim, reitera a inviabilidade em alcançar a meta de universalização do saneamento básico em 2033, mediante a privatização do setor, sendo flagrante a desigualdade na utilização dos serviços, pois só terá acesso quem pagar pelo fornecimento. A iniciativa privada possui incentivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o qual disponibiliza mais de R\$ 50 bilhões de investimentos (VERDELIO, 2020).

A partir da sanção do novo marco regulatório do saneamento básico, a ANA vem se organizando e estruturando para cumprir com todas suas atribuições, bem como trabalhar harmoniosamente as Políticas Públicas inerentes ao serviço de saneamento, como a Política Nacional de Recursos Hídricos, de Resíduos Sólidos e a própria Política Nacional de Saneamento Básico.

No entanto, essa estruturação é um trabalho dispendioso, para isso a ANA está promovendo a capacitação de profissionais dos setores, aproveitando o corpo técnico existente, além de contar com o remanejamento de cargos do governo. Não obstante, foi solicitado um orçamento anual, distinto do orçamento existente, que é destinado aos recursos hídricos, para que esse alargamento das competências da

ANA não venha retirar a qualidade nas prestações dos serviços em questão (DIAS; MARANHÃO; MOTTA, 2020).

Christiane Dias (2020), diretora-presidente da ANA, ressalta que a governança das agências subnacionais é algo que está em pauta e busca-se a atuação concatenada dessas agências com o órgão nacional, uma vez que o novo marco do saneamento básico normatiza as relações. Sendo assim, as agências subnacionais terão maior autonomia e capacidade técnica, como escolha de dirigente, tempo de mandato, qualificação técnica, realizar consulta e audiências públicas, ou seja, todas as condições que envolvam a sociedade numa participação social ativa na tomada de decisão em prol da transparência e previsibilidade.

Ainda que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico lance mão de instrumentos em prol da transparência e participação ativa da sociedade civil, atores sociais como a Ong ONDAS (Observatório dos Direitos à Água e ao Saneamento), o Instituto Mais Democracia e a FNU (Federação Nacional dos Urbanitários) salientam que a privatização, por si só, não é um problema. No entanto, acontece que as empresas investidoras nesse seguimento de saneamento básico, não são nacionais e, dessa forma, são empresas internacionais que não fortalecerão a economia nacional.

Os serviços de saneamento básico no Brasil, em âmbito privado, são controlados por cinco empresas, quais sejam a BRK Ambiental, Aegea Saneamento, Iguá e a GS Inima, as quais comportam mais de 80% da prestação dos serviços de saneamento em sede nacional. Todas essas empresas são controladas por grupos de investimentos situados em outros países, como Canadá, Singapura, entre outros. Sendo assim, verifica-se que o problema não está na privatização, mas em quem possui o controle dessa privatização. Os dados mostram a centralização do interesse do capital financeiro diante dessas modificações.

A universalização prevista até 2033 acarreta vantagens, tanto econômicas, quanto para o bem-estar dos próprios cidadãos. Por outro lado, a autonomia atribuída ao município como titular do serviço de saneamento básico é desconsiderada, mesmo ante a sua importância como instrumento para a concretização de políticas públicas, para o estabelecimento de estruturas de gestão democrática e de participação da sociedade civil, contribuindo efetivamente para o exercício da cidadania.

Logo, é necessário que as atenções se voltem para a criação de mecanismos que viabilizem a universalização do saneamento, sem distinções. Cabendo ao Estado se posicionar de modo a diminuir o hiato existente entre o ser e o dever ser, quanto ao saneamento básico.

3 PENSAR A GESTÃO DAS ÁGUAS E DO SANEAMENTO BÁSICO EM UM RECORTE LOCAL: O ESTUDO DE CASO DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DA CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

O presente capítulo tem como escopo afunilar as discussões acerca da gestão das águas e do saneamento básico, ao voltar sua atenção para cidade de Campos dos Goytacazes no que concerne ao assunto. Vale lembrar que os serviços de saneamento básico eleitos para a corrente análise são a distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto.

Não se pode olvidar que Campos dos Goytacazes é um município marcado por suas riquezas naturais, além de ser considerado um dos principais centros políticos do estado do Rio de Janeiro. Os precedentes históricos não deixam dúvidas que o desenvolvimento socioeconômico local foi sinalado por grandes avanços, perpassando pela criação de gado até chegar à produção açucareira e, posteriormente, o petróleo – sendo responsável por mais de 80% da produção nacional, segundo a Petrobrás.

Insta salientar que a cidade foi referência econômica e política no cenário nacional, até mesmo sua legislação estava sempre a frente do tempo regular, vez que se mostrou um solo fértil aos embates democráticos, como o movimento do abolicionismo. Dessa forma, a campanha abolicionista teve seu auge com a fundação da Sociedade Campista Emancipadora, em meados de 1881, que laborava na promoção da emancipação dos negros e encabeçada pelo jornalista Luiz Carlos de Lacerda junto a José Carlos do Patrocínio, conhecido como o Tigre da Abolição (CAMPOS, 2014).

Cabe mencionar que o pioneirismo foi uma característica muito presente no desenvolvimento de Campos e impulsionou o progresso fluminense, tanto que foi a primeira cidade a ter luz elétrica na América Latina. Sendo assim, todo o contexto de criação e desenvolvimento local são de suma importância para o presente estudo e, por isso, a seção posterior tratará de delimitar Campos dos Goytacazes no tempo, no espaço e na história ao destrinchar um pouco mais as questões sintetizadas nos parágrafos anteriores. Assim, será possível verificar e perceber quanto o passado reflete no presente, seja na economia, no desenvolvimento urbano, social, entre outros segmentos.

Com a abolição, houve um aumento significativo de habitantes na cidade, despontando problemas que careciam de intervenções permanentes, ao passo que as soluções paliativas não atenderiam as demandas emergentes. As principais carências giravam em torno do meio ambiente insalubre que ocasionavam doenças infectocontagiosas, bem como as condições desfavoráveis de vida e do habitat da classe operária incipiente (FARIA, 2000).

Diante de tal averiguação, restou claro que a cidade precisava ser remontada, ou melhor, viu-se a necessidade de intervenções e controles mais sistemáticos. Dessa forma, os discursos voltaram para os assuntos relacionados à higiene e à saúde pública como pretexto para a realização dessas intervenções. Nota-se que o contexto aponta para um surgente urbanismo, no final do século XIX e início do século XX.

Considerando tais circunstâncias, em 1902, o engenheiro sanitário Saturnino de Brito (1903) elaborou um plano urbano para Campos, direcionado para as questões de higiene e saneamento públicos. De acordo com Teresa de Jesus Peixoto Faria (2000), a missão era convergir o que foi elaborado com a realidade campista, visando atribuir maior efetividade ao projeto e consequente processo de modernização. Logo no início do século XX, verifica-se a resistência em implementar o projeto em concreto, que vão desde barreiras naturais até materiais.

Com o decurso do tempo, o projeto acima referido não se concretizou na esfera local e a situação foi se agravando em decorrência da proliferação de enfermidades epidêmicas, seguidas de catástrofes ambientais, como uma grande inundação ocorrida em 1906. A visão sobre o saneamento sofre uma significativa modificação, uma vez que não se restringe apenas às deficiências físicas do meio, mas alcança uma concepção sistêmica, ou seja, a compreensão do meio enquanto cidade.

A cidade de Campos dos Goytacazes, em si, torna-se o problema do saneamento básico, o que se justifica pela herança colonial que afetou, inclusive, a estrutura organizacional local. De modo a exemplificar a situação, a própria arquitetura da cidade com as ruas estreitas e sinuosas que impediam o escoamento de água e a circulação de ar, ilustra bem um dos problemas a serem enfrentados a época. Não podendo deixar de mencionar o formato das habitações em alcovas, que são pequenas infraestruturas sem acesso ao exterior, obstando a iluminação e a ventilação do ambiente, atrelado às más condições de vida das populações pobres (FARIA, 2000).

A partir de então, as críticas giram em torno do “urbano” que, posteriormente, veio a ser compreendido pela ciência específica, o urbanismo. Sendo assim, são estudadas e implementadas outras intervenções, consideradas mais racionais e eficientes. As discussões acerca das obras de saneamento começam a tomar forma, como pode ser verificado pelo trecho abaixo transcrito de uma matéria publicada no editorial de “A Gazeta do Povo”, em 03 de março de 1911, intitulada “O problema de saneamento, uma solução viável, uma intervenção vantajosa”:

O problema do saneamento de Campos, obra complexa de grande abrangência, interessante não só para a cidade, mas também para o Estado e para a União, vista a proximidade e os contatos diários que nós temos com a capital federal, merece ser objeto da ação coordenada dos poderes públicos federais e municipais. A peste bubônica existe em Campos porque nós temos um péssimo serviço de esgotos e porque a água fornecida é de qualidade insuficiente. Um grande número de edifícios urbanos ignoram a higiene doméstica, pois existe no perímetro urbano baixadas insalubres e terrenos pantanosos (Gazeta Povo de 26 de março de 1911 *apud* FARIA, 2000, p. 05).

Esforços foram empregados para melhorar a higiene da cidade, o que surtiu efeito em 1916 pela deslumbrante atuação da Direção de Higiene e de Assistência Pública. Todavia, a real situação da população pobre não foi modificada, uma vez que o projeto de modernização se concentrou na região central da cidade, em torno da Praça São Salvador. O lugar contou com empreendimentos que alargaram as ruas, renovaram os edifícios, substituindo os velhos casebres, além da construção de estrada de ferro, da ponte ferroviária sobre o Paraíba do Sul e instalação de novas estações (FARIA, 2000).

Gradativamente o espaço urbano vai sofrendo melhorias, aumentando sua funcionalidade, alinhando os interesses da economia capitalista com a burguesia em plena ascensão. Desse modo, a cidade começa a esboçar símbolos de progresso no começo do século XX. Por outro lado, existe a face precarizada do espaço urbano composta pela população menos favorecida que ficam à margem de todo processo de “modernização”. Estes gozam de uma vida precária e se alocam em regiões remotas, locais em que os serviços de infraestrutura ainda não chegaram (MORETTO, 2011).

Com a expansão da cidade há, proporcionalmente, a expansão dos problemas, evidenciando a desigualdade entre os bairros, bem como a articulação e a integração com o núcleo central. É fato que o século XX foi muito promissor para o

desenvolvimento urbano de Campos dos Goytacazes, porém, enquanto na região central eram realizadas diversas obras de melhorias, as periferias restavam esquecidas (MOREIRA *et al*, 2019).

Percebe-se que as reformas ganharam diferentes aspectos, num primeiro momento a preocupação estava concentrada na higienização e na saúde pública (1901-1915) transcendendo para as obras de embelezamento e ampliação dos espaços em 1915-1930. Já no período entre a Revolução de 30 e a ditadura de Getúlio Vargas, ficaram suspensas as obras públicas, embora a economia tenha sido movimentada. O modo de intervir na cidade também passa por modificações, a análise que era estética/espacial abre espaço para uma leitura social/moral do espaço urbano (FARIA, 2000).

Outro fator indissociável do modo de intervenção urbana é a industrialização, que instituiu a forma de produção capitalista, definitivamente, dando origem a uma nova ordem social e urbana. Nesse ponto, Saturnino de Brito (1903) foi preciso em afirmar que Campos precisava se adequar à nova realidade. Paralelamente, emerge o urbanismo – e vai se consolidando gradativamente – com respostas para as recentes necessidades da sociedade e da economia, ou seja, os desejos da burguesia que imperaram.

Sob a administração de engenheiros (1939-1945), grandes intervenções no espaço urbano são realizadas, assim, nos anos 30 e 40 os assuntos sobre a cidade, urbanização e reforma urbana são tratados com menos estranheza. Entretanto, o crescimento urbano complexo e desordenado demonstra uma série de consequências. Em 1940, Campos enfrenta um declínio na produção açucareira, que estava mais inclinado a um problema social do que econômico, ainda assim, é feito um empréstimo para dar continuidade às obras no espaço urbano, convergindo-se à atenção para outra face, o saneamento básico (FARIA, 2000).

Passados 25 anos do primeiro plano elaborado, o autor Saturnino de Brito ponderou que o plano de expansão carecia de atualizações, especialmente, pelo decurso do tempo, levando em consideração os avanços das ideias do urbanismo e das necessidades incipientes da população. Acrescentou, ainda, que o novo projeto deveria corresponder aos serviços sanitários existentes e futuros. Com isso, em janeiro de 1944, o engenheiro Abelardo Coimbra Bueno sobrevoou a cidade, junto ao prefeito, para o conhecimento do terreno (SOFFIATI, 2019).

Por outro lado, enquanto o novo projeto não saía, as obras públicas continuaram nos moldes do projeto anterior, como a pavimentação das ruas, alargamento e prolongamento, além do saneamento. Até porque as pequenas adequações realizadas por Salo Brand para dar continuidade à execução, fazem referências às ideias de Saturnino de Brito, ou seja, ainda com uma essência higienista. Com o novo projeto urbanístico, foram realizadas críticas e reivindicações, especialmente, pelos bairros menos favorecidos pelas obras propostas (FARIA, 2000), alargando, ainda mais, a ideia do projeto modernizador e a realidade local.

Com o advento do plano urbano, elaborado por Coimbra Bueno, buscou-se atender tanto o quesito estético da cidade, quanto sua funcionalidade. Assim, a cidade deve ter suas atribuições bem distribuídas e funções regularizadas. A divisão da cidade em setores bem definidos visa manter a ordem e a estética burguesa, ou seja, as indústrias e seus trabalhadores em bairros mais remotos, raramente favorecidos pelas intervenções urbanas. Já a solução para a insalubridade nas moradias dos pobres, ora constatada, é apontada pela ampliação dos serviços de esgoto e abastecimento de água. Veja, as questões relacionadas ao processo de desenvolvimento urbano de Campos dos Goytacazes desembocam no saneamento básico, motivo pelo qual fez-se necessária a explanação sobre o assunto.

O plano de desenvolvimento de Coimbra Bueno não foi executado logo após sua elaboração, tampouco foi efetivado na sua integralidade. Porém, importou num estudo detalhado da cidade e foi responsável por orientar as administrações posteriores, além do mais, impulsionou a expansão da cidade para as regiões periféricas. Já na década subsequente, a partir de 1950, o processo de urbanização deslançou e até 1960 houve a intensificação do parcelamento de terra. Momento que foi marcado, principalmente, pelo curso da ferrovia e do rio Paraíba do Sul, mas que também, avançou para a BR-101, sempre na direção norte (MORETTO, 2011). Na década seguinte, 1970, houve uma intensificação do adensamento demográfico em Campos dos Goytacazes como consequência da descoberta de petróleo na Bacia de Campos.

Não obstante ser o município de maior extensão territorial do Rio de Janeiro, entre as décadas de 80 e 90, Campos dos Goytacazes passa por um processo de desmembramento dos distritos, que se tornaram cidades, como Italva e Cardoso Moreira. Marcado pela notória e crescente desigualdade social entre a zona rural e a urbana, o período em comento abarca um grande movimento de êxodo rural, ou seja,

a população urbana foi aumentando na medida em que a rural diminuía, acarretando maiores disparidades socioeconômicas. Nas últimas décadas do Século XX, não houve um significativo desenvolvimento econômico, porém merece destaque o setor educacional que absorve o ponto de crescimento local com a chegada de universidades, como a UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro), de acordo com Moretto (2011).

Exatamente por conta dessa riqueza mencionada no corpo da presente pesquisa, incitada pelo comércio açucareiro, Campos tomou formas urbanas distintas das demais cidades brasileiras. Foram realizadas obras de melhoramento urbano, saneamento básico e, até mesmo, os casarões no centro da cidade evidenciam a dinâmica social da época e o abundante poder monetário da elite local (MOREIRA *et al*, 2019).

Seguindo a linha cronológica de raciocínio, nos anos 2000, especificamente em 10 de julho de 2001 foi sancionado o Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257/2001 – trazendo disposições gerais acerca da política urbana. Pode-se dizer que o mencionado estatuto é um projeto de parceria entre o governo e a sociedade civil e tem como fundamento o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (BRASIL, 2001). Além disso, elenca diretrizes como:

Art. 2º [...]

I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, **ao saneamento ambiental**, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...] (grifamos) (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade traz como instrumento da política urbana, dentre outros, o Plano Diretor, em consonância com a Constituição Federal de 1988, que o define como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”

(BRASIL, 1988). A obrigatoriedade do Plano Diretor está, como regra geral, vinculada ao número de habitantes, ou seja, aos municípios com população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes, além daqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, com áreas de interesse turístico, localizados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades de relevante impacto ambiental na região ou em escala nacional.

Segundo Lopes (1998), o Plano Diretor é um plano de ordenamento urbano, uma vez que prevê os usos do solo e os sistemas de integração e comunicação, a partir de normas fixadas no texto legal, advindas da ideia intenção de construir-se uma cidade desejada. O Plano Diretor viabiliza a distribuição de serviços e acesso igualitário aos munícipes. Como o município de Campos dos Goytacazes conta com 463.731 habitantes, de acordo com o censo realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em 2010 – população estimada de 514.643 habitantes em 2021 –, o Plano Diretor é obrigatório.

O Plano Diretor de 1991 (Lei nº 5.251, de 27 de dezembro de 1991) da cidade de Campos dos Goytacazes, representou notório avanço, a época, visto que questões relacionadas ao saneamento básico fazia parte de sua redação. Assim como a participação da sociedade civil organizada por intermédio de instrumentos normativos, além da integração interinstitucional e entidades não governamentais (art. 42).

De forma a positivar o exposto pelo art. 42, havia a previsão de criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Proteção ao Patrimônio, em que suas principais atribuições eram manter o diálogo entre os órgãos ligados ao controle ambiental, defesa do patrimônio comunitário, coleta e destinação final do lixo. Para isso, foi imputado ao mencionado conselho o caráter deliberativo e a composição paritária. Ações que visavam a melhoria das condições sanitárias faziam parte do Plano Diretor de 1991, que, também, dispôs sobre a destinação dos resíduos sólidos e campanha de conscientização para a coleta seletiva, segundo Moretto (2004).

Destaca-se que a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo pela Lei nº 5.664, de 8 de junho de 1994, que sua composição englobava os órgãos governamentais municipais, estaduais e federais e organizações não governamentais (sindicatos, entidades de classe, faculdades, entidade ambientalista, clube de serviço e entidade representativa de associações comunitárias). Em fevereiro de 2004, após passar um período de nove anos desativado, as atividades foram retomadas com novos atores (MORETTO, 2004).

Em 2008, o Plano Diretor passou por uma atualização, atendendo aos preceitos do Estatuto das Cidades – mesmo diploma que estabelece o prazo de 10 (dez) anos para atualização. Assim, foi por intermédio da Lei Municipal nº 7.972 de 2008 que houve a aprovação do plano em comento, que se ocupou em atender a demanda urbanística e ambiental da época, voltando-se para macro áreas de preservação, sistema viário e zoneamento e ocupação do solo, apesar de não se restringir a tais aspectos.

Em decorrência e em complementariedade ao Plano Diretor, foi instituída a Lei 7.974/2008, que trouxe diretrizes de uso e ocupação do solo e dividiu a cidade em zonas⁹. As áreas verdes foram uma preocupação perante a expansão urbana que influencia negativamente os locais de preservação ambiental. Nesse passo, durante a vigência do Plano Diretor de 2008, o estudo de Araújo *et al* (2019) verificou que as áreas verdes de Campos dos Goytacazes foram desaparecendo e que muitos bairros não possuem áreas livres.

No entanto, importante é salientar que o Plano de 2008 não foi omissivo quanto a situação acima exposta, uma vez que o art. 58 estabeleceu normas de criação, proteção e recuperação de áreas verdes, além de outras medidas para delimitar Áreas de Especial Interesse Ambiental. Para a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Campos, em complemento ao Plano Diretor, nomeou de SEP (Setor Especial de Preservação) tais áreas no perímetro urbano (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2008).

As áreas de SEP foram parcialmente preservadas de ocupação no período de 2008 à 2018, ou seja, durante a vigência do Plano Diretor de 2008. Entretanto, observou-se que a ausência de proteção aos arredores dessas áreas desembocou em ocupações ilegais e, conseqüentemente, restringiu a preservação, o acesso da população e a qualidade da água.

Quanto a expansão urbana, observa-se que houve a verticalização em áreas de interesse imobiliário, em destaque a Zona Residencial 4 (ZR4) que abrange o centro expandido – localizada entre a Avenida 15 de Novembro e Avenida 28 de Março. Em contrapartida, áreas destinadas a ocupação apontadas pelo Plano Diretor de 2008 não foram ocupadas, é o caso das zonas residenciais 1 e 2 (ARAÚJO *et al*, 2019).

⁹ I - Zona Residencial – ZR; II - Zona Comercial – ZC; III - Eixo de Comércio e Serviços – ECS; IV - Zona ou Eixo de Atividades Produtivas – ZAP; V - Setores Especiais – SE; VI - Zona de Expansão Urbana – ZEU

Durante a vigência do Plano Diretor de 2008 e a execução de suas normas, houve a implementação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul, em 2009. Nesse ínterim, Araujo *et al* (2019) aponta inobservância de algumas diretrizes que acarretaram a falta de recuperação, proteção e valorização dos leitos e das margens dos cursos d'água. “No caso de retirada progressiva das habitações subnormais em trechos das margens de rios e lagoas, observa-se que é uma diretriz executada parcialmente no entorno da Lagoa do Vigário” (ARAÚJO *et al*, 2019, p. 158). Sendo assim, o Plano Diretor de 2008 reflete em avanço no espaço urbano de forma a atender interesses públicos e privados.

O município em análise teve seu Plano novamente atualizado em 2020 pela Lei Complementar nº 015, de 07 de janeiro de 2020. A revisão do Plano Diretor periodicamente viabiliza a leitura da cidade real e traz à tona a discussão dos aspectos físicos, ambientais, econômicos e sociais por meio do processo de participação social. Dessa forma, o atual Plano Diretor de Campos dispõe sobre as seguintes estratégias:

Art. 7º Em consonância com os objetivos gerais do Plano Diretor, foram definidas as seguintes estratégias de desenvolvimento para o Município de Campos dos Goytacazes no processo participativo de elaboração desta Lei:

- I. Desenvolvimento Sustentável;
- II. Cidadania e Inclusão Social;
- III. Meio Ambiente e Saneamento Ambiental;
- IV. Mobilidade Urbana e Integração do Território Municipal;
- V. Desenvolvimento urbano e Qualidade Ambiental;
- VI. Construção da Cidade e Habitação;
- VII. Planejamento e Gestão Transparente e Participativa; (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2020)

Campos dos Goytacazes cresceu de maneira desordenada, o que acabou gerando diversos problemas urbanísticos. Dessa forma, a estrutura do presente capítulo iniciará com a análise do desenvolvimento da cidade de Campos dos Goytacazes, localizando-a no tempo e no espaço ao discorrer brevemente sobre sua história, que servirá de base para alcançar o entendimento do corrente estudo de maneira integral. Posteriormente, serão tecidas considerações sobre a Política Municipal de Saneamento vigente já projetando suas atribuições ao plano prático da questão e, por fim, trazer a experiência local de gestão da água e do saneamento em Campos dos Goytacazes a partir de tudo que foi analisado e desenvolvido.

Diante disso, o intuito é verificar a atividade do ente municipal em relação ao abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto, para tanto serão trazidos dados disponibilizados pela plataforma SNIS em relação a cobertura dos mencionados serviços de saneamento. Além disso, os dados expostos serão cruzados com as informações aferidas pelo Censo Pescarte, que é uma medida de mitigação exigida pelo Licenciamento Ambiental Federal, conduzido pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), e tem como foco as comunidades pesqueiras.

3.1 PENSAR CAMPOS DOS GOYTACAZES NO TEMPO, NO ESPAÇO E NA HISTÓRIA

Inicialmente, importante é delimitar Campos dos Goytacazes, a cidade com maior extensão territorial do estado do Rio de Janeiro, no tempo, no espaço e na história. Para tanto, será trazido parte do panorama histórico, incluindo o processo de desenvolvimento econômico e social da cidade em comento.

O primeiro engenho no solo campista foi implantado em 1650 e, a partir de então, foram estruturados os primeiros canaviais para a produção de cana de açúcar e logo a descoberta de terras férteis foi disseminada. Por conseguinte, a ampla riqueza natural despertou o interesse de novos latifundiários que arrendavam terras dos pioneiros. Pode perceber, por essa via, que a história do município de Campos dos Goytacazes funda-se na busca, ou melhor, na disputa do homem pela terra com a finalidade de fazer fortuna. Lamego chamou atenção para o fato de que, desde o início do desenvolvimento social e econômico desse recorte local, o campista vive com os olhos “fascinadoramente fitos nessa terra de massapês ubérrimos” (LAMEGO, 1945, p. 60).

Com a estruturação de engenhos reais, a produção açucareira no município de Campos alcançou um novo patamar, sendo o principal fator de desenvolvimento na região. Nesse sentido, Dилcэa Smiderle elucida que

Cada engenho funcionava como um centro de produção e consumo, surgindo pela primeira vez em Campos um núcleo açucareiro cujo dono passou a centralizar prestígio e poder. Dessa forma, vai surgindo na região uma nobreza composta por barões, viscondes, baronesas e viscondessas – títulos conquistados por serviços prestados ao Império ou por gentileza imperial (SMIDERLE, 2009, p. 33-34).

Não resta dúvidas que a região de Campos era uma área de significativas potencialidades, mas que, por vezes, era considerado uma localidade degradada em razão da carência de investimento e patriotismo dos cidadãos. Assim, estrategicamente, as lideranças políticas alternavam seus discursos para incentivarem a defesa do bem público e para arrecadarem recursos adicionais do governo central e provincial. Ademais, a opinião pública foi uma dinâmica implementada com sucesso, uma vez que obras e investimentos em canais fluviais e estradas foram amplamente discutidos e, como afirmado acima, promoveu o desenvolvimento econômico do norte fluminense (CHRYSTOMO, 2011).

A primeira grande construção foi o canal Campos-Macaé em 1845, com intuito de interligar as atividades econômicas da região, assim, o projeto traçado abordou a “fixação da foz do Rio Paraíba do Sul, franqueando-a à navegação oceânica; remoção do brusco desnível existente ainda hoje no Rio Paraíba do Sul à altura de São Fidélis, encompridando o estirão navegável desse; drenagem de lagoas, charcos e brejos” (SOFFIATTI, 2005, p. 63).

Pode-se afirmar que Campos se tornou um centro distribuidor de mercadorias, favorecido pela sua localização, intercambiava mercadorias entre o estado do Espírito Santo e Minas Gerais. Proporcionalmente, convertia-se em uma notável praça mercantil no norte do estado do Rio de Janeiro, o que, atrelado à disputa pela terra, atraiu investimentos (PLUHAR, 2010). Assim, Campos avança consideravelmente ao instituir e adaptar políticas de povoamento e ocupação de terras, civilização de índios e novas aldeias, além do incentivo em modernizar os engenhos de açúcar.

Em 1850, a escassez de mão de obra acarretou uma diminuição progressiva na produção de açúcar, mas Campos ainda era considerado o município mais rico da província, dotado de notório poder político e econômico. Nessa mesma época, os conflitos locais e regionais iniciaram em razão da disputa pelo título de capital, visando-se auferir maiores recursos, visibilidade política e maior organização das bancadas na Assembleia. Dessa forma, Campos e outros municípios manifestaram seu desejo de ser capital, uma vez que acreditavam que a alteração no *status* seria uma alternativa aos problemas políticos e econômicos.

Assim, o desejo de Campos se tornar a capital de uma nova província nasce desses movimentos: de um real poder político e econômico da cidade e de sua região de entorno (em especial a cidade de Macaé) frente ao acirramento das disputas regionais; de uma propaganda

sistemática dos líderes locais junto ao governo provincial e central sobre a riqueza de Campos e a necessidade de ampliá-la por meio de obras; e, finalmente, de um maior poder político das novas camadas sociais, que pouco a pouco assumiam cargos políticos e administrativos na municipalidade, tornando-se os novos propagadores das ideias de ampliar o progresso e a civilização em Campos (CHRYSOSTOMO, 2011, p. 70).

Todavia, o interesse de tornar-se a nova capital do Rio de Janeiro não desapareceu e a discussão foi reaberta entre 1860 e 1870. Sendo assim, houve um novo movimento para aumentar as receitas municipais por meio da produção de café e a açúcar, sobretudo, por conta da insatisfação com a política imperial no quesito econômico. Pode-se afirmar que as bases do poder monárquico começaram a se desfazer e as reivindicações de autonomia ganhavam forças em diferentes territórios da região fluminense.

As propostas na alteração de capital eram sempre marcadas por um contexto de crise e fundada na tentativa de escoar as lides a nível local. Ainda que não houvesse uma certeza quanto a cidade que seria a nova capital, era uníssona a ideia de que era necessário. Dessa maneira, a partir de 1870 há um avanço no contexto urbano da província, marcada pela construção de uma nova civilidade e de um novo ideal político, social, econômico e cultural (GOUVÊA, 2008).

Até mesmo o comércio começa a se reorganizar em Campos, dado o crescimento da população e diversificação. Os grandes fazendeiros eram símbolos na função social e política na esfera local e buscavam transformar a cidade na nova capital, merecendo destaque a Associação Comercial de Campos, pois representou os interesses dos grupos urbanos. Consequentemente, tal associação promoveu a necessidade da cidade se modernizar e estabelecer novos valores sociais e urbanos. Alves (2009) afirma que, gradativamente, Campos passa de município agrícola para monarquista e, posteriormente, demonstra-se como um polo comercial e urbano de destaque, sobretudo, pela implantação da luz elétrica – a primeira a obter o título na América Latina.

Com isso, novos patamares foram alcançados, tanto socialmente, como economicamente, apesar de não ter conseguido alcançar o título de capital do Rio de Janeiro. Em 1877, foram estabelecidos os engenhos centrais, em forma de usinas, que propiciou o processo de urbanização. Assim, a cidade transformou-se no núcleo de movimentação econômica e social, medidas de saneamento foram desenvolvidas,

houve a expansão da rede de esgoto e aperfeiçoamento no abastecimento de água (COSEAC, 1999). Ainda que a atividade açucareira se destacasse, não pode deixar de mencionar que a cultura do café e a pecuária exerceram importantes funções na economia local e regional, especialmente, em razão da topografia e da disponibilidade de água.

Por outro lado, ainda em razão das usinas, as árvores eram queimadas para abastecer as fornalhas fazendo com que as matas de Campos fossem se esvaindo, uma vez que não utilizavam a técnica da queima do bagaço da cana. Situação que se perdurou por mais de 70 anos, causando impacto num raio de, aproximadamente, 80 km. Dessa forma, é forçoso reconhecer que a prosperidade econômica da cana se estabelecia sobre uma sociabilidade verticalizada, patriarcal e regida por códigos de honra, prestígio e lealdades assimétricas, ante a centralidade do senhor de engenho ou usineiro e dos recursos sob seu domínio (SMIDERLE, 2009).

Nesse sentido, Lamego (1945) denomina tal época de aristocracia rural, fomentada pelo açúcar. Composta por fazendas bem dirigidas e abastadas, de esmerada civilização. Pode-se extrair, dessa fidalguia agrária, fisionomias pomposas que demonstram fortes contornos, ou atributos, de comando. São os chamados donos da terra, em que se denota o interesse pela retribuição afortunada e pelos desejos herdados de seus ascendentes. Tais figuras não apenas dirigiam a economia, mas traziam consigo o orgulho de terem seus nomes respeitados e lideravam politicamente, o que remonta a ideia de Vitor Nunes Leal (2012) em relação ao voto de cabresto.

Os poderes dos detentores das terras não se restringiam ao desenvolvimento econômico, mas alcançavam, também, a seara política. De um lado, o fazendeiro e de outro um eleitorado rural, em sua maioria, em plena dependência dos seus empregadores, não restando alternativa aos subordinados a não ser seguir a orientação política ditada (LEAL, 2012).

Distintamente de outras regiões, em Campos, a causa e o fundamento do poder social não foram decorrentes do grande domínio agrícola, mas a iniciativa individual de determinados audaciosos que “pululam da plebe rude” no intuito de alçar outros patamares. Inclusive, a maior parte da produção de gado e do açúcar é figurada pelo pequeno camponês trabalhando em sítios e fazendas arrendadas. Lamego (1945) atribui a uma herança consuetudinária transmitida pelos pioneiros que possuíam contato direto com a terra e lutavam “por ela e com ela”.

A respeito da expressão “por ela e com ela”, deve ser destacado que a luta pela terra era, por um lado, contra a usurpação do Asseca e de outros latifundiários, por outro lado, com a própria terra havia o embate contra o brejo emergindo, assim, o domínio sobre as águas. Águas, nesse caso, mortas, de atoleiros e pestíferas, resquícios das cheias do Rio Paraíba. Dessa forma, foram imperados esforços para escoar a água empoçada na medida em que surgem novas necessidades, em razão do crescimento populacional e do rebanho.

Os precedentes históricos políticos e sociais de Campos dos Goytacazes são marcados pela prodigiosa atividade econômica agrícola e pastoril. Entretanto, a produção particularista teve que ceder à capacidade articuladora que desembocou numa estrutura hierárquica rural, que expõe ao risco a rusticidade do camponês, educando-o e refinando-o, especialmente, com o advento das máquinas. A aristocracia não era apenas financeira, como também da boa educação e bom comportamento, assim, nomes reconhecidos e respeitados assumem a direção dos negócios municipais. Quanto às fazendas, a organização se baseava no modelo feudal, segundo Lamego (1945), “feudo organizado”, um clã patriarcal, pois o senhor do engenho assume seu compromisso de provedor das necessidades coletivas perante a família, aos parentes, agregados e escravos.

O desenvolvimento da cidade gira em torno do senhor do engenho, o qual emite seu parecer e incentivo, além de possuir o capital de todas as empresas. Ante sua ausência, nada se faz. Todavia, o contexto da produção é modificado com a implementação de grandes usinas, que substituem as engenhocas a vapor, conforme comentado anteriormente. Sendo assim, a pequena propriedade entra em declínio e o senhor do engenho passa a desempenhar a atividade de simples lavrador no fornecimento de matéria-prima (cana-de-açúcar) às usinas.

As usinas foram o prenúncio do verdadeiro capitalismo, em que a grande propriedade industrial incorpora as pequenas e médias propriedades, ditam preços aos produtos fornecidos e, sobretudo, desmonta toda estrutura hierárquica financeira, intelectual e moral, outrora estabelecidas. Dessa forma, Lamego (1945) não atribui à abolição da escravatura ou ao descontentamento do Exército a culpa pela queda do império, mas, tão somente, às máquinas.

Logicamente, numa perspectiva local e regional, era notória a intensa economia agrícola industrializada de Campos. Lamego esclarece que “o declínio da nobreza adventícia do senhor de engenho periclitante com o advento das usinas,

debilitou o poder imperial” (LAMEGO, 1945, p. 139-140). Com isso, a estrutura patriarcal da fazenda foi enfraquecida, a figura do senhor do engenho que contava com todo o prestígio individual, fortemente influente na vida urbana, é substituído pelo prestígio do capital, via reflexa, enfraquece toda o arranjo feudal em Campos. A partir de então, os gemidos dos engenhos que dão lugar aos apitos das usinas, impulsionando o desenvolvimento a um outro patamar que impactou o país inteiro, qual seja a República e o Capitalismo (LAMEGO, 1945).

Com a estabilização dos preços e da cota de produção, a crise que acometera as lavouras de cana foi sendo superada, mas iniciaram os investimentos estrangeiros nas usinas. Ou seja, a maior população de núcleo rural e todos seus reflexos ficam sob domínio do capital estrangeiro, apesar de toda luta na construção histórica. Especialmente em Campos, a produção era exclusivamente brasileira, sendo estruturada por todo processo civilizatório que acabou sendo entregue aos estrangeiros, que Lamego (1945) chama de “simples sugadores de todo o seu heroico sacrifício histórico” e afirma que seria desprezar a própria história.

Não se pode deixar de mencionar o desenvolvimento urbano e do centro econômico do município de Campos propiciado pela indústria açucareira. No transcurso do século XIX para o século XX, a modernização das cidades permeava os grandes centros, assim, as reformas urbanas tinham como objetivo acompanhar o modelo europeu de sociedade. Em Campos não foi diferente, a Praça São Salvador e seu entorno foram consideradas as regiões centrais da cidade, local próximo ao Rio Paraíba que atravessa a cidade.

Nesse ínterim, especificamente, na segunda metade do século XIX, na seara do saneamento básico, foram criadas comissões de saneamento que permitiriam a atuação por concessão. A primeira foi a comissão do major Rangel Vasconcelos, nomeado pelo governo imperial em 1883, inaugurando a trajetória de concessões para a transformação do espaço na baixada norte-fluminense. Em continuidade ao raciocínio Soffiati (2005) descreve a trajetória entre os anos 1883 e 1933, conforme segue transcrito abaixo:

Por meio de contrato celebrado em 16 de abril de 1889 e encerrado em 22 de janeiro de 1897, foi concedida ao engenheiro civil João Teixeira Soares e ao Dr. Joaquim Pereira dos Santos autorização para dragagem de rios e drenagem de terras em todos os pontos da planície do norte-fluminense. Tendo como chefe o engenheiro João Teixeira Soares, depois substituído pelo engenheiro Marcelino

Ramos da Silva, foi criada, pelo governo estadual, em 1894, e dissolvida em 1902, a Comissão de Estudos e Saneamento da Baixada do Estado do Rio de Janeiro. Entre 26 de maio de 1902 e 22 de janeiro de 1904, foi concedida pelo governo estadual permissão ao Dr. Francisco Ribeiro Moura Escobar para executar obras hidráulicas no norte-fluminense. Em 26 de fevereiro de 1910, o governo federal criou a Comissão Federal de Saneamento da Baixada, sob a chefia de Marcelino Ramos da Silva, que, um ano depois, foi substituído pelo engenheiro Fábio Hostílio de Moraes Rego. Foi dissolvida em 30 de junho de 1916. De 21 de setembro a 31 de dezembro de 1912, vigorou a Comissão do Porto de São João da Barra, chefiada pelo engenheiro José Martins Romeu. Sucederam-se a Comissão de Estudos para o restabelecimento do canal Campos-Macaé, criada em 3 de julho de 1918 e encerrada em 29 de abril de 1922; a Fiscalização da Baixada Fluminense, criada em 31 de dezembro de 1921; a Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense, concessão federal ao engenheiro Alencar Lima e ao Banco Português, entre 11 de março de 1921 e 12 de fevereiro de 1931; a Comissão de Estudos e Obras contra as Inundações da Lagoa Feia e Campos de Santa Cruz, que funcionou entre julho de 1925 e janeiro de 1928; e a Comissão de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro, criada pelo governo estadual, em junho de 1929 e atuando até 1930 (SOFFIATI, 2005, p. 63-64).

Apesar de muitas comissões e concessões terem sido realizadas em prol do saneamento básico, as tentativas de “domesticar um ambiente hostil” não lograram êxito, uma vez que as comissões imperaram esforços para sintonizar seus interesses aos da indústria açucareira. Assim, em 5 de julho de 1933, por intermédio da Portaria do Ministério de Viação e Obras Públicas foi instituída a Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense e firmou a condição de um Estado empreendedor e ativo economicamente.

A Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense, sob direção do engenheiro Hildebrando de Araújo Góes (1934), que realizou levantamentos e estudos em relação as condições sanitárias locais e de drenagem da planície. A partir dos dados apurados reconheceu a qualidade do projeto de saneamento elaborado por Francisco Saturnino Rodrigues de Brito. Após o levantamento de prontos críticos, os trabalhos foram iniciados em 1935, sendo uma experiência tão positiva ao ponto de o Estado Novo transformar a comissão no Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), em 1940, estendendo sua atuação para o âmbito nacional (SOFFIATI, 2005).

O desempenho do DNOS acabou por transformar o departamento numa autarquia por intermédio da Lei nº 4.089/1962, que passou a contar com sua independência financeira e administrativa. Além disso, foi criado o Fundo Nacional

de Obras e Saneamento para subsidiar as atividades, em razão disso o DNOS adquiriu o direito de cobrar pela valorização de bens imóveis em decorrência de suas obras e serviços. Baseado numa visão antropocêntrica, o DNOS trouxe significativas modificações e avanços no desenvolvimento de Campos dos Goytacazes, transformando a fisionomia hídrica (SOFFIATI, 2005). Posteriormente, na década de 70, as obras realizadas pelo DNOS foram alvo de críticas, em razão dos riscos que as atividades poderiam acarretar o desequilíbrio ambiental.

A falência da agroindústria e a ruína das usinas viabilizou o crescimento do setor industrial. Apesar do sacrifício para abastecer o mercado interno perante às necessidades básicas, em 1953, o comércio local passou a se desenvolver de maneira acentuada. Em razão disso, a seara comercial foi fortalecida pela criação da Fundação de Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL), em 1936, que adotaram medidas de proteção (PIMENTEL, 2016).

Cabe fazer um adendo, uma vez que os comerciantes campistas contavam com uma expressiva representação de classe, desde 1893, que participava ativamente em ações políticas locais, especialmente aquelas relacionadas ao espaço urbano com objetivo trazer melhorias a parte central da cidade. O início do século XX em Campos dos Goytacazes significou modernização, uma vez que foram empregados esforços na modificação da paisagem urbana.

O processo de desenvolvimento da região central contava com o capital privado daqueles que continham o poder econômico e político, desse modo, foram iniciadas as obras na cidade, como abertura de ruas, demolições de edificações velhas, construção de estradas, ferrovias e ponte de ferro. As ruas estreitas e sinuosas deram espaços aos largos bulevares arborizados e retílineos pelas mãos de Francisco Pereira Passos, prefeito da cidade do Rio de Janeiro, que deixou inspira-se pela tendência internacional.

Todavia, a preocupação não girou em torno apenas da estética, uma vez que o bem-estar dos munícipes foram levados em consideração ao delegarem a Saturnino de Brito a missão de desenvolver um plano de saneamento em Campos dos Goytacazes em 1902. Não teria como se esmerar em modernização sem, por outro lado, pensar na oferta dos serviços de saneamento básico, principalmente, em razão da complexidade geográfica da região. Questões como insalubridade dos espaços públicos, epidemias e fortes enchentes eram primordiais no planejamento em comento (PIMENTEL, 2016).

O projeto urbano de reforma previa, ainda, que as diretrizes deveriam ensejar o progresso da cidade. Dessa forma, Heloiza Alves (2011) afirma que a cidade criou espaços propensos ao luxo, a grandiosidade dos prédios. O espaço urbano construído e remodelado continuamente seria um fator indispensável para o exercício da dominação política. Por outro lado, o novo modelo de arquitetura não comportava mais casebres, ruas estreitas, vendedores ambulantes e bagunças dos moleques. Assim, a construção das moradias deveria atender aos anseios da elite.

A partir de então, Campos demonstra seu antagonismo ao comportar dois ambientes, urbano e rural. Na região central o comércio se expandiu, dando vida política, econômica e social ao lugar. Em contraste, a vida rural se fazia presente, representada pelas extensas fazendas e chácaras. Uma terceira via, as fábricas, modelaram a paisagem campista e estruturaram os bairros operários. Além do alargamento das ruas, praças e lugares de convivência social foram reformados e novos prédios comerciais foram construídos (PIMENTEL, 2016).

Insta salientar que a população urbana desejava um ambiente desconectado com a vida rural, até mesmo a elite agrária. As fazendas também tiveram sua paisagem remodelada, pois viraram ruínas de um passado aristocrático. Com isso, os valores modernos da burguesia são implementados na sociedade local e alterando a morfologia urbana do lugar. Num curto espaço de tempo, Campos trilhou um caminho irreversível de modernização (1870-1900), que necessitou de uma nova racionalidade urbana, ou seja, distribuição de funções e planejamento dos espaços.

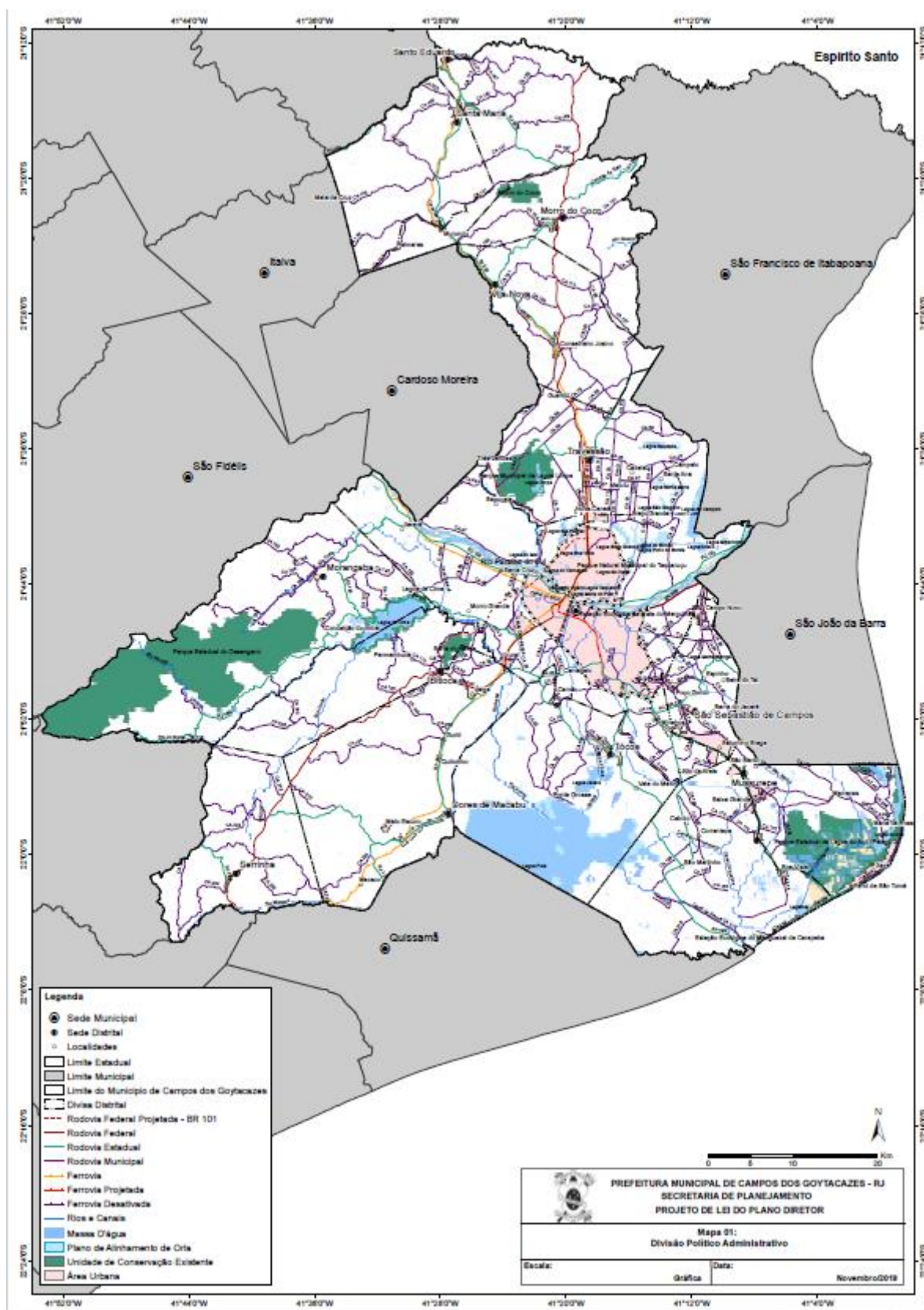
Com todo o mencionado processo, serviços imprescindíveis à manutenção da vida humana passaram a serem ofertados no centro da cidade, o que resultou no êxodo rural. Segundo Pimentel (2016), Campos se destacou no cenário nacional, primeiro por conta das tecnologias da indústria açucareira e, posteriormente, em razão das fábricas que contribuíram para o desenvolvimento da cidade, originando novos bairros e empregos.

Importante destacar, também, que o Centro da cidade de Campos dos Goytacazes é considerado um patrimônio histórico cultural e estratégias de conservação são aplicadas para preservar o local. Além do tombamento de determinadas edificações, é fomentado o turismo cultural, pois é uma atividade econômica e preserva os patrimônios históricos em degradação. Em relação ao comércio, divide sua funcionalidade com o bairro Pelinca, onde se formou outro pólo comercial. Com isso, Pimentel é muito pontual em afirmar que “na medida em que a

paisagem urbana se modifica, as práticas sociais também se modificam” (PIMENTEL, 2016, p. 26-27).

Dessa forma, a partir do momento em que o centro histórico perdeu sua funcionalidade para a sociedade, além da pouca oferta de lazer, os espaços que ganharam atenção foram aqueles que atenderam a “sociedade do consumo”, como os *shoppings centers*. Desde à época da economia pela atividade pecuária, passando pelo engenho e chegando até o petróleo, o município de Campos dos Goytacazes foi se remodelando seus padrões modernos no início do século XX, conforme o mapa 4, abaixo colacionado, alcançando a atual divisão administrativa.

Mapa 4. Divisão Político Administrativa do Município de Campos dos Goytacazes



Fonte: Campos dos Goytacazes, 2020.

Outro fator que influenciou diretamente no processo político e econômico local foi o nascimento e a cristalização da identidade campista, uma vez que os representantes locais (vereadores, comerciantes e fazendeiros) buscavam ocupar lugares de destaque político perante a Assembleia do Rio de Janeiro. O principal argumento de tais atores girava em torno do interesse em fortalecer a economia regional fluminense e fortalecer a economia de áreas adjacentes (GOUVÊA, 2008).

Diante disso, foi constituída a consciência regional que cuidou de propagar sistematicamente os atributos ambientais e sociais que simbolizam a cidade e as vilas aos arredores. Assim, Campos era um local “verdadeiramente fluminense”, pois melhor representava a identidade regional. Após o reconhecimento de Campos enquanto cidade, a identidade social foi remodelada e ligada à riqueza, em razão dos solos férteis que se destacavam na produção de café e cana de açúcar e que singularizavam a presente cidade (GOUVÊA, 2008).

Outro aspecto que deve ser retomado são as inúmeras tentativas (“inexitosas”) de Campos se tornar a capital do Rio de Janeiro que, na verdade, acarretou um fortalecimento nas redes de comunicação. Sendo assim, o objetivo era integrar e controlar a produção e o consumo das localidades próximas, ancorando-se na ideia de subordinação em meio da potencialização das vias fluviais, terrestres e na incorporação de novos terrenos (CHRYSOSTOMO, 2011).

Infere-se que as tentativas de se tornar a cidade-capital visava, sobretudo, consolidar as relações de dependência econômica e política. Outrossim, propiciou o crescimento da cidade de forma autônoma, em função de uma vocação “natural” dos campistas ao desenvolvimento. Revelando, ainda, os desejos de construção e desconstrução dos espaços em razão de interesses de determinados grupos sociais em controlar as rotas, a população e os recursos em nível regional, ou seja, a apropriação do espaço para exercer certo domínio. O caminho para realizar tais interesses foi marcado pelo discurso espacial e a criação de uma imagem positiva (ALVES, 2009).

Percebe-se que todo o processo de construção histórica de Campos foi marcado pela tentativa de proximidade social e espacial, buscando redefinir as fronteiras espaciais diante da necessidade de ampliar o poder político e econômico, bem como escoar suas lides a nível local. Assim, os precedentes históricos demonstram que Campos é um ponto fora da curva, sempre marcado por muitas riquezas, solos férteis e, por outro lado, a concentração de poder político e econômico

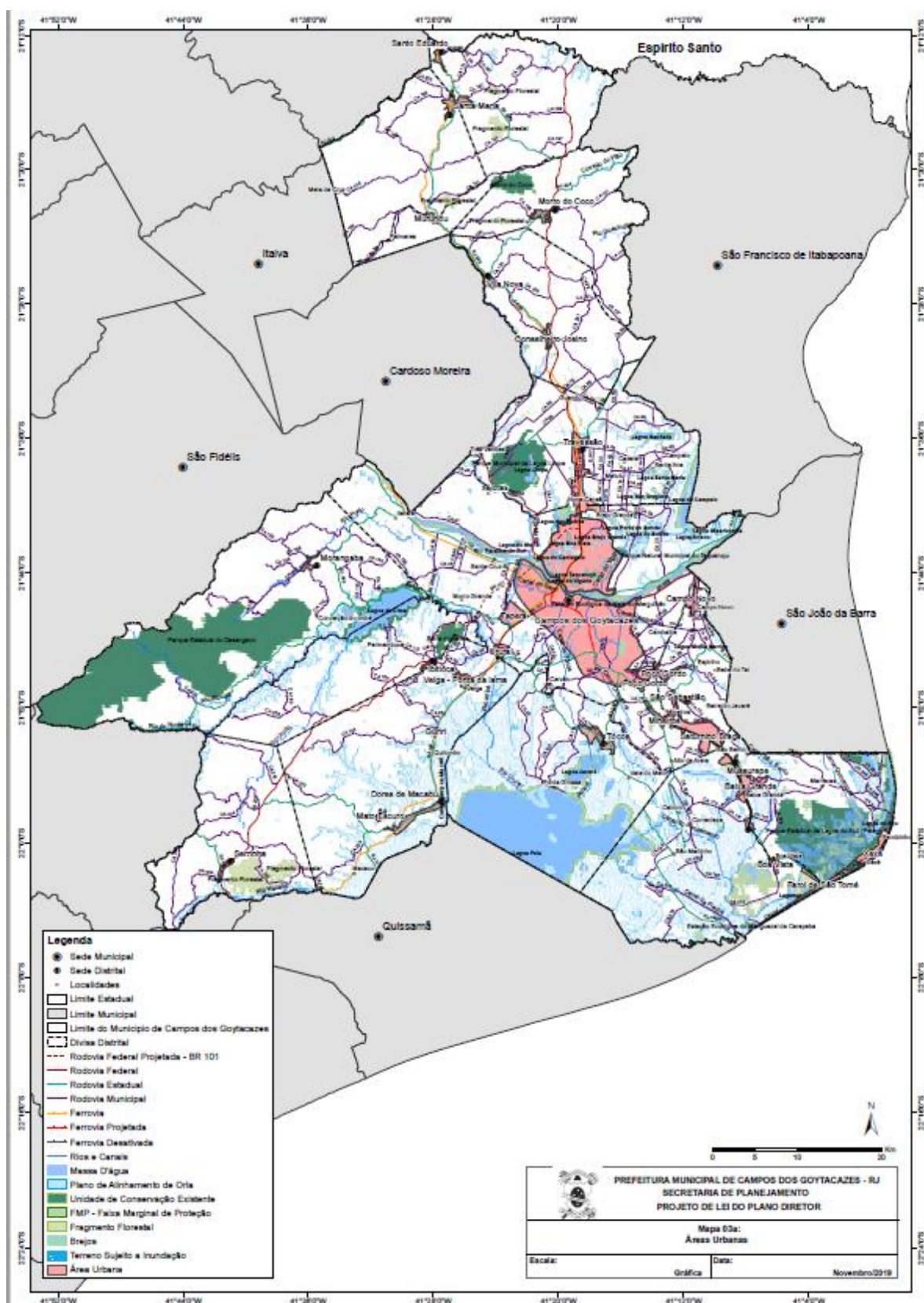
nas mãos de grandes fazendeiros e latifundiários. De forma mais recente, a descoberta de petróleo e gás natural na Bacia de Campos aumentou significativamente a receita municipal, devido ao recebimento de *royalties* e participações especiais. Em 2018, Campos ostentou o 4º maior Produto Interno Bruto (PIB) a Preços Correntes, a nível estadual e o maior da região Norte Fluminense. Contando, ainda, os maiores valores de Produto Interno Bruto (PIB) Valor Adicionado Bruto (V.A.B. de atividade econômica) nos setores da Indústria (16.148.364) e Serviços (11.059.241) (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2021).

3.2 A POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO SOB A LUPA: LEI Nº 8531, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2013

O Município de Campos dos Goytacazes reflete elevado potencial econômico e contingente populacional, sendo a maior cidade da região norte fluminense. Como restou verificado acima, o Município historicamente constitui um polo econômico (seja com o ciclo da cana-de-açúcar ou com os *royalties* do petróleo e o Complexo Industrial do Açú) e político, destacando governadores e presidente.

O município conta com população estimada, pelo IBGE, de 514.643 habitantes em 2021, além da área urbana demonstrada no mapa 5, a seguir:

Mapa 5. Áreas urbanas do Município de Campos dos Goytacazes



Fonte: CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2020.

No entanto, de acordo com o SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento), em 2019 eram 507.548 habitantes, número esse que será considerado para os dados expostos abaixo.

Tabela 2. Dados demográficos de Campos dos Goytacazes

| DADOS DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES | | |
|--|---|--|
| População Total (ha) | População Urbana (%) | População Rural (%) |
| 507.548 | 90,3 | 9,7 |
| Área Total (km²) | Densidade Populacional Municipal (hab/km ²) | Densidade Populacional Estadual (hab/km ²) |
| 4.031,99 | 125,88 | 394,62 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIS (2019).

A partir dos dados demográficos locais demonstrados no mapa 5 e na tabela 2, importante é salientar que o município em questão é o maior em extensão territorial no estado do Rio de Janeiro. Todavia suas peculiaridades não se restringem ao aspecto territorial vultoso, mas a todo precedente histórico, marcado pela atividade canavieira, a cidade abrigou barões e coronéis, conseqüentemente, uma forte política agrária emergiu, de acordo com Lira (2012).

O intuito no presente tópico não é discorrer sobre os aspectos históricos, já realizados em momento específico, mas retomar às questões políticas para uma melhor compreensão do atual contexto. Dessa forma, Soares (2004) afirma que as figuras dos coronéis e barões da cana tinham alta representatividade local quanto ao poder e capital, entretanto, desejavam alcançar o poder político, uma vez que a política seria o meio viável para atingir seus interesses.

Assim, o coronel utilizava-se de rede de relações para se eleger ou colocar no poder aquele que melhor o atendera. Já as pessoas comuns, colocavam-se à disposição da elite, politicamente, por acreditarem que teriam suas necessidades satisfeitas (LIRA, 2012). Logo, a cultura do coronelismo, marcante na conjuntura nacional, encontrou um solo fértil em Campos dos Goytacazes. A política paternalista perdurou-se ao longo do tempo, mesmo quando os herdeiros dos coronéis de açúcar já estavam em decadência. Com o desenvolvimento e avanço da cidade, tais práticas subsistiram até a era do petróleo (SOARES, 2004).

Desta forma, a história política de Campos é marcada por acontecimentos que têm como pano de fundo o paternalismo. Os resquícios deste jeito de fazer política são visíveis ainda hoje na sociedade local que apresentou e apresenta, em diversos momentos, sinais de crise política com idas e vindas de prefeitos que têm seus mandatos interrompidos por acusações de mau uso do dinheiro público e corrupção. Além disso, a existência de determinados grupos que se mantêm no poder por muito tempo, utilizando de certos artifícios políticos que lembram as velhas práticas de outrora, dificultando a alternância de poder tão cara para a democracia (LIRA, 2012, p. 66).

Para o presente estudo é importante saber que Campos dos Goytacazes possui um contexto político conturbado, grifado por instabilidades políticas até a contemporaneidade, em que os representantes políticos municipais são apontados por utilizarem de meios alheios aos princípios da democracia para conquistarem votos e permanecerem no poder. Assim, vícios comportamentais de uma cultura coronelista, acabam se remodelando aos aspectos gerenciais modernos e às novas formas democráticas.

Não se pode ignorar o fato de que o município de Campos recebeu um grande volume de recursos em decorrência dos *royalties* do petróleo, destacando-se em levantamentos do IBGE ao registrar sua evolução em relação ao PIB derivado da atividade petrolífera. Especialmente, em 2011, Campos dos Goytacazes aparecia entre os 11 municípios que geravam, individualmente, mais de 0,5% do PIB nacional, excluindo-se as capitais. Em 2013, considerando as capitais, ocupou o sétimo lugar no ranking do PIB brasileiro, antecedido por seis capitais, ao produzir 1,1%, segundo dados do IBGE apresentados de 2008 a 2014 (ZULLO, 2021). Mesmo diante do contexto favorável, o município não estabeleceu uma base sólida de planejamento e gestão.

A situação em tela pode ser explicada a partir do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), avaliado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que, numa escala do A ao C, foi atribuído nota C ao município em estudo, ou seja, baixo nível de adequação (ZULLO, 2021). Enquanto, as notas são classificadas em: A – altamente efetiva, pelo menos 90% da nota máxima; B+ – Muito efetiva, entre 75% e 89,9% da nota máxima; B – Efetiva, entre 60,0% e 74,9% da nota máxima; C+ – Em fase de adequação, entre 50,0% e 59,9% da nota máxima; e C – Baixo nível de adequação, nota menor que 50.

O IEGM relacionado ao planejamento verifica a consistência do que foi planejado frente ao que efetivamente foi executado. Analisa, ainda, a coerência entre as metas cumpridas e os recursos aplicados. A avaliação do IEGM pode ser verificada nas políticas de saneamento básico e, de acordo com o IBGE (2017), Campos dos Goytacazes não possui instrumentos burocráticos aptos a avaliar o desempenho dos serviços de saneamento. Além de não ter implementado um sistema que abriga informações públicas sobre tais serviços, nem mesmo ferramentas destinadas à fiscalização para implementação de novas redes de esgoto em loteamentos recentes (ZULLO, 2021).

Ainda com base na pesquisa do IBGE (2017), verifica-se que em Campos subsistem formas alternativas de fontes de água e, também, de coleta de esgoto por conta da ausência das respectivas instalações/redes, não só em áreas rurais, como também em áreas localizadas no perímetro urbano. Informações que serão corroboradas, oportunamente, mediante os dados apurados pelo Censo Pescaarte (2016) quanto ao abastecimento de água e coleta de esgoto nas comunidades pesqueiras de Campos dos Goytacazes: Farol de São Thomé; Coroa Grande; Parque Prazeres, e; Ponta Grossa dos Fidalgos.

As informações expostas acima não devem ser ignoradas, uma vez que explica a própria essência que o município possui dentro da estrutura federalista. O município de Campos, especificamente, para além das questões políticas, contou com considerável desenvolvimento econômico ao longo do tempo e, atualmente, figura na 45ª posição no ranking nacional do saneamento básico (SNIS, 2019 *apud* TRATA BRASIL, 2021). A nível estadual está na 4ª posição, sendo precedido apenas por Niterói, Petrópolis e Rio de Janeiro.

No que se refere aos serviços de saneamento selecionados para análise, qual seja, abastecimento de água e tratamento de esgoto, em Campos são prestados mediante concessão à empresa privada, Águas do Paraíba S/A. Sendo assim, o abastecimento de água, de acordo com a Política Nacional de Saneamento Básico, abrange todas as atividades inerentes à natureza da prestação, o que inclui infraestrutura e todas as instalações indispensáveis ao abastecimento, desde as instalações até as ligações prediais abrangendo os instrumentos de medição.

Ademais, o art. 4º do Decreto nº 7.217/2010 regulamenta as atividades pertinentes ao abastecimento de água, que são: reservação, captação e adução da água bruta, tratamento da água, adução e reservação da água tratada. Já o serviço

de esgotamento sanitário, compreende-se pelas atividades estruturais e operacionais de coleta, transporte, tratamento e destinação final adequada dos esgotos sanitários, de igual forma, abrange desde as instalações prediais até o lançamento ao meio ambiente (BRASIL, 2010).

O Plano Diretor do município em questão fixou diretrizes para implementação da política municipal de saneamento ambiental, conforme transcrito abaixo:

Art. 69 O saneamento ambiental tem como estratégia específica a implementação de uma política municipal de saneamento ambiental, que deverá adotar como diretrizes:

I. A universalização do acesso ao saneamento ambiental em acordo com as diretrizes nacionais;

II. O abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o gerenciamento dos resíduos sólidos de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

III. A articulação da política de saneamento básico às 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;

IV. A criação de condições para o controle social dos serviços prestados, dando transparência às ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2020).

A partir das diretrizes expostas, serão analisadas as atribuições do município de Campos dos Goytacazes, frente aos serviços de saneamento básico selecionados, por intermédio das competências legislativas estabelecidas na Política Municipal de Saneamento Básico (Lei nº 8531, de 20 de dezembro de 2013), em razão das novas necessidades que emergiram no contexto local. Atendendo, ainda, aos comandos da Política Nacional de Saneamento Básico, a qual determina que “Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico [...]” (BRASIL, 2007).

A referida lei adota uma estrutura inicial padrão ao definir os serviços abrangidos pelo conceito de saneamento básico, bem como delimita algumas atividades que não o integram. Em seguida, elenca os princípios que regem a norma municipal e que correspondem àqueles da esfera federal, discorre sobre a compreensão de interesse local para a aplicação da política em comento, define como órgão executor a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e lista as formas pelas quais o município poderá prestar tais serviços (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013). O art.

6º da Lei nº 8531, de 20 de dezembro de 2013 (Política Municipal de Saneamento Básico) disciplina o que é considerado de interesse local, nos seguintes moldes

Art. 6º – Para o cumprimento do disposto no Art. 30 da Constituição Federal e artigo 164 da Lei Orgânica de Campos dos Goytacazes no que concerne ao saneamento básico consideram-se como de interesse local:

I - o incentivo à adoção de posturas e práticas sociais e econômicas ambientalmente sustentáveis;

II - a adequação das atividades e ações econômicas, sociais, urbanas e rurais e do Poder Público, às imposições do equilíbrio ambiental;

III - a busca permanente de soluções negociadas entre o Poder Público, a iniciativa privada e sociedade civil para a redução dos impactos ambientais;

IV - a adoção no processo de planejamento, de normas relativas ao desenvolvimento urbano e econômico que priorizem a proteção ambiental, a utilização adequada do espaço territorial e dos recursos naturais e que possibilitem novas oportunidades de geração de emprego e renda;

V - a ação na defesa e conservação ambiental no âmbito regional e dos demais municípios vizinhos, mediante convênios e consórcios;

VI - a defesa e conservação das áreas de mananciais, das reservas florestais e demais áreas de interesse ambiental.

VII - o licenciamento e fiscalização ambiental com o controle das atividades potencial ou efetivamente degradadoras e poluidoras;

VIII - a melhoria constante da qualidade do ar, da água, do solo, da paisagem e dos níveis de ruído e vibrações, mantendo-os dentro dos padrões técnicos estabelecidos pelas legislações de controle de poluição ambiental federal, estadual e municipal no que couber;

IX - o acondicionamento, a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos;

X - a captação, o tratamento e a distribuição de água, assim como o monitoramento de sua qualidade;

XI - a coleta, a disposição e o tratamento de esgotos;

XII - o reaproveitamento de efluentes destinados a quaisquer atividades;

XIII - a drenagem e a destinação final das águas;

XIV - o cumprimento de normas de segurança no tocante à manipulação, armazenagem e transporte de produtos, substâncias, materiais e resíduos perigosos ou tóxicos;

XV - a conservação e recuperação dos rios, córregos e matas ciliares e áreas florestadas;

XVI - a garantia de crescentes níveis de salubridade ambiental, através do provimento de infraestrutura sanitária e de condições de salubridade das edificações, ruas e logradouros públicos;

XVII - monitoramento de águas subterrâneas visando à manutenção dos recursos hídricos para as atuais e futuras gerações, exigindo o cumprimento da legislação (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013).

Além do mais, estabelece normas contratuais, caso as atividades não sejam prestadas pela administração pública, de forma direta. Institui critérios para

participação regionalizada em serviços de saneamento, para regulação e controle, para tarifação e requisitos técnicos mínimos. Outro ponto que merece atenção é o fato de a Política Municipal de Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes criar um Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB).

Dessa forma, o FMSB seria vinculado à Secretaria de Meio Ambiente e seus ativos seriam, estritamente, destinados aos serviços de saneamento básico. Sendo necessário, ainda, aprovar o mecanismo de reconhecimento tarifário do repasse da receita direta dos prestadores e definir os requisitos para ingressar com o processo de habilitação por meio de Resolução instituída pela respectiva Agência Reguladora de Saneamento Básico. Para que, assim, a Prefeitura Municipal promova a solicitação de habilitação ao FMSB, enquanto titular dos serviços prestado, ainda que delegados.

Uma vez realizada a habilitação, haverá a incorporação na tarifa os recursos a serem repassados ao fundo municipal pelo prestador regulado, sendo instaurado no processo de reajuste tarifário ou de revisão tarifária periódica posterior à habilitação (AGENERSA, 2019). Nesse sentido, a Política Municipal de Saneamento Básico traz que os recursos do FMSB, podem ser provenientes das seguintes fontes

Art. 37 [...]

I - repasses de valores do Orçamento Geral do Município;

II - percentuais da arrecadação relativa a tarifas e taxas decorrente da prestação dos serviços de captação, tratamento e distribuição de água, de coleta e tratamento de esgotos, resíduos sólidos e serviços de drenagem urbana ou imposição de multas;

III - valores de financiamentos de instituições financeiras e organismos públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros;

IV - valores recebidos a fundo perdido;

V - quaisquer outros recursos destinados ao Fundo (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013).

Os recursos oriundos do FMSB serão utilizados para promover a universalização do saneamento básico. A lei municipal, no entanto, não estabelece taxativamente as atividades que serão desenvolvidas com os recursos, mas traz em sua redação que “somente poderão ser usados para as finalidades específicas descritas nesta Lei” (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013). Apesar de estar, teoricamente, criado por lei, o FMSB não está ativo/em funcionamento no município, segundo a pesquisa do IBGE (2017).

Cumprir destacar, também, a previsão da lei municipal de Campos dos Goytacazes em criar um órgão colegiado que deve funcionar como órgão superior de

consulta da Administração Municipal (art. 39). Aberta a premissa para a criação de um órgão colegiado foi instituído pela Lei Municipal nº 8.604/2014 o denominado “Conselho Municipal do Meio Ambiente e Saneamento (COMANSA)”, que, em tese, vai além dos aspectos consultivos e deliberativos, mas, também, alcança a finalidade estratégica, avaliativa e fiscalizadora (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2014).

O referido órgão colegiado é composto por 08 (oito) representantes do Poder Público e 08 (oito) representantes da sociedade civil – todos contam com os respectivos suplentes –, que devem integrar entidades ambientalistas, comunitárias, de classe e prestadores de serviços públicos de saneamento básico, entidade técnica e defesa do consumidor relacionada ao saneamento, preferencialmente, nos termos do *caput* do art. 5º da Lei Municipal nº 8.604/2014. A composição não é restritiva, ou seja, não impede a participação de técnicos e especialistas do assunto em pauta a fim de prestarem esclarecimentos necessários para a deliberação do Conselho. Veja, nesse último caso, os participantes não terão direito a voto, apenas a título de auxílio técnico, esclarecimentos e colaboração aos membros do Conselho (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2014). No corrente ano, o COMANSA conta com a seguinte composição:

Tabela 3. Composição do COMANSA

| CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ (COMANSA) | | | |
|---|----|--------------|--|
| Presidente: Leonardo Barreto Almeida Filho | | | |
| Secretário Executivo: Carlos Ronald Macabu Arêas | | | |
| CONSELHEIROS | | | |
| PODER PÚBLICO | | | SOCIEDADE CIVIL |
| Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental | de | | Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA-RJ) |
| Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana | | | Sindicato Rural de Campos |
| Superintendência Municipal | de | Defesa Civil | Concessionária Águas do Paraíba S/A |
| Superintendência Municipal de Habitação – Emhab | da | Empresa | Fundação Centro Brasileiro de Proteção e Pesquisas das Tartarugas Marinhas (Pro-Tamar) |
| Procuradoria Geral do Município | | | Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil |

| | |
|--|--|
| Superintendência de Limpeza Pública | Associação do Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos (Nea-Bc) |
| Superintendência de Ciência, Tecnologia e Inovação | Isobras |
| Superintendência de Agricultura | Associação Fluminense de Medicina e Cirurgia |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Prefeitura de Campos dos Goytacazes (2021).

De acordo com a tabela 3, verifica-se que o Conselho Municipal sob análise atende aos aspectos formais quanto a composição paritária e, ainda, aos preceitos sobre as entidades relacionadas ao saneamento, capitulados pela Lei Municipal que o instituiu. Viabilizando, assim, as tomadas de decisões legítimas, em decorrência da própria composição. Dessa forma, além do Poder Público, a sociedade civil organizada é composta por entidades que possuem, direta ou indiretamente, e que não possuem interesses econômicos locais relacionados ao saneamento básico, como exemplo, a concessionária Águas do Paraíba que promove o abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto no município.

Ainda em relação à composição, o poder público possui maior número de representantes de superintendências, no Conselho, como a Superintendência da Agricultura, da Limpeza Pública, da Empresa Municipal de Habitação (Emhab), da Defesa Civil Municipal e da Ciência, Tecnologia e Informação. A Sociedade Civil aparece como Conselho, Associação, Sindicatos, entre outras. A implantação ocorreu do COMANSA em consequência a exigências legais para a liberação de verba pública, tanto que a Política Municipal criou o Fundo Municipal de Saneamento Básico (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013).

O início dos trabalhos do COMANSA foi em 2015, no formato de reuniões periódicas e com objetivo de resolver questões atinentes ao saneamento básico na esfera local. Para tanto, na tabela abaixo serão sintetizadas as principais discussões – pautas de reuniões – que figuraram a pauta do Conselho até o ano de 2018.

Tabela 4. Sínteses das atas de reunião do COMANSA

Sínteses das atas de reunião do COMANSA

| Identificação da reunião | Existência de quórum mínimo | de | Palavras-Chaves | Pauta do dia/ Deliberações |
|--|------------------------------------|-----------|--|---|
| 1ª Reunião Ordinária (09/07/2015) | Sim | | Regimento Interno; Esclarecimentos; Calendário de reuniões; | Apresentação e Apoio à Agência Civil de Proteção Ambiental; Aprovação do Regimento Interno do Conselho; |
| 2ª Reunião Ordinária (09/09/2015) | Sim | | Câmara Técnica Permanente; Resolução Aprovada; Plano de Contingenciamento e Abastecimento Público; | Aprovada a ata da reunião anterior; Aprovada a Resolução que criou a Comissão Permanente de Análises de Recursos às infrações ambientais; |
| 3ª Reunião Ordinária (06/12/2015) | Sim | | Processo Fiscal; JARIA (Junta de Recursos Administrativos de Infrações Ambientais); Compensação ambiental; | Mantido o auto de infração; Aprovação do relatório e encaminhamento para o Secretário de Desenvolvimento Ambiental; |
| 4ª Reunião Ordinária (03/03/2016) | Sim, segunda instância | em | Licenciamento Ambiental; Câmara técnico normativa; Candidatura de Conselheiros; | Questões sobre o licenciamento ambiental encaminhada para plenária; Abertura de votação para a vaga de conselheiro; |

| | | | |
|--|----------------------|--|---|
| 5ª Reunião Ordinária (17/08/2016) | Sim, segunda chamada | em Lava Jato; Junto de postos; Regularização. | Aprovação da ata da Reunião anterior; e Aprovação da Instrução Normativa nº 04/2016, relatada pela Câmara Técnica; |
| 1ª Reunião Ordinária de 2017 (30/03/2017) | Sim | Código Ambiental Municipal; Calendário de atividades; Unidades de Conservação; | Recategorização das Unidades de Conservação da Lagoa de Cima; Criação do Grupo de Planejamento e Captação de Recursos; Esclarecimento sobre a falta de saneamento nas regiões mais remotas; |
| 2ª Reunião Ordinária de 2017 (25/05/2017) | Sim | Recursos de processos fiscais; Reuniões proporcionais às demandas; Áreas alagadas; | Apresentação da Portaria 005/2017; Encaminhamento de duas resoluções de composição das Câmaras Técnicas do COMANSA; |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Prefeitura de Campos dos Goytacazes (2021).

Diante dos dados constantes na tabela 4, verifica-se que as reuniões do conselho foram realizadas com a periodicidade de dois a três meses de intervalo e, posteriormente, passaram a ser realizadas proporcionalmente à demanda. É forçoso perceber, ainda, que as reuniões estabelecem um espaço de democracia participativa, ou seja, os conselheiros não são meros agentes passivos, mas interveem, opinam e deliberam sobre os assuntos que são colocados em pauta (GOHN, 2006). Posteriormente, na primeira reunião ordinária de 2017, restou estabelecida que as

reuniões se realizariam mensalmente e os encontros extraordinários aconteceriam conforme a demanda.

A Administração Municipal possui o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento como um esteio no processo decisório. Dessa forma, seguindo os preceitos de Gohn (2006), a fixação da periodicidade das reuniões acarreta o fortalecimento do presente conselho e, conseqüentemente, do espaço democrático. Uma vez que a análise documental demonstra que as reuniões não são um fim em si mesmas, pois estabelecem um espaço de troca e divulgação de informações, ou seja, sua função vai além das questões formais que o conselho se propõe. Restando claro, portanto, a partir da literalidade da segunda reunião ordinária de 2015 do Conselho Municipal, que consta em sua ata “franqueou a palavra para os conselheiros apresentarem seus informes e divulgação de eventos de suas respectivas instituições”.

Na democracia, é de extrema importância estabelecer arenas de discussão, principalmente, na esfera local, uma vez que os municípios nem sempre possuem estrutura para resolverem suas demandas. Por outro lado, um Conselho composto de forma paritária confere uma maior legitimidade na tomada de decisão do Poder Público junto à Sociedade Civil.

Um aspecto que é importante salientar se refere à questão do saneamento nas áreas rurais e das comunidades de pesca localizadas em Campos. Verifica-se que pouco, ou nada, se discute sobre, restringindo ao comentário de que são serviços mais onerosos. Todavia, não foram implementados planos para operacionalização e ampliação na oferta de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto em áreas de circunscrição da cidade. Logo, pode-se afirmar que a cidade em comento revela índices altíssimos, em comparação com outras localidades, que beiram ao satisfatório, mas é necessário que o conselho apure questões pontuais para alcançar a completa cobertura.

Não se pode olvidar que o presente conselho se mostra resolutivo nas demandas que lhe são apresentadas, a partir do lastro documental analisado, mas cada entidade busca atender os interesses dos segmentos que representam, seja da sociedade ou governamental, o que deve ser cautelosamente averiguado para que os espaços de participação não sejam espaços tendenciosos, marcados pela cultura estrutural do coronelismo, por exemplo. Logo, a desigualdade é um importante marcador e reflete as distorções no funcionamento efetivo dos Conselhos Municipais,

com isso, há o desequilíbrio na relação das instituições participativas, o que acaba desembocando numa centralização do processo decisório nas mãos de quem detém o poder.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento, mostra-se comprometido e aberto a novas parcerias, seja com Instituições de Ensino (via ata da primeira reunião ordinária de 2017) ou demais entidades, assim como exteriorizado na ata da primeira reunião ordinária de 2015, “o presidente do conselho declarou que o conselho estará de portas abertas para novas instituições que quiserem participar das reuniões do conselho”. Assim, propiciam uma arena democrática de debate e participação ativa conjunta (Poder Público e segmentos da Sociedade Civil).

O COMANSA conta, ainda, com uma Câmara Técnica de forma a estabelecer uma decisão mais efetiva para o contexto. A respectiva Câmara foi instituída em reunião, especificamente, na segunda reunião ordinária de 2015, em que o representante da procuradoria municipal auxiliou os trabalhos, ressaltando a importância da capacidade técnica dos componentes ao tratar de assuntos técnicos, oportunidade na qual foi aprovada a Resolução concernente ao assunto em tela.

Outro ponto que merece atenção é a atuação concatenada do Conselho Municipal, Secretaria de Desenvolvimento Ambiental e a Administração Pública, que convergem nos resultados alcançados, por mais que sejam operacionalizados pela concessionária. Para tanto, a transparência é um aspecto fundamental nesse processo, tanto na divulgação das datas e atas de reuniões por meio eletrônico, quanto no incentivo da participação social, uma vez que restou claro que as convocações dos membros são realizadas por endereço eletrônico individual dos membros do conselho, sem mencionar, portanto, o meio público de divulgação (*vide* ata 1/2017). Nesse caso, há uma carência quando se trata da divulgação da agenda de reuniões dos conselhos, bem como a restrição dos acessos aos documentos produzidos em tais encontros, uma vez que não são mais publicados e as atas a partir de 2018 não foram publicadas, nem mesmo disponibilizados quando solicitadas diretamente, apesar de serem documentos públicos. Claro que não se trata de uma estrutura perfeita e acabada, mas que deve sempre procurar melhorar e evoluir em prol da sociedade na medida em que os interesses e as necessidades vão surgindo.

Dando seguimento a estrutura legislativa da Política Municipal de Saneamento Básico há previsão sobre a participação popular, que deve ser exercida de maneira organizada perante a Administração Pública e, por fim, as disposições

finais que trazem a possibilidade de se estabelecer Convênio de Cooperação com o a companhia estadual, além de dispor sobre os regulamentos das atividades de saneamento a serem baixadas por decreto do Poder Executivo, entre outras premissas (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013).

Observa-se que o município ainda não implementou a referida política municipal, na sua totalidade, pois ainda carece de alguns instrumentos previstos legalmente, que permitam realizar a regulamentação e o controle. Diante da análise das iniciativas legislativas, decretos municipais e políticas públicas destinadas ao setor de saneamento no Município de Campos, constata-se a ausência de clareza e publicidade das informações, das metas, objetivos e na articulação entre as ações municipais (ZULLO, 2021).

Uma pesquisa realizada pelo IBGE (2019) aponta que Campos dos Goytacazes, apesar de oferecer o serviço de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto por intermédio de uma concessionária, não levantou dados necessários ao acompanhamento da atividade desempenhada pela empresa. Nem mesmo, dos programas desenvolvidos em conjunto ou o devido acautelamento de documentos necessários para supervisão da concessão. Zullo (2021) afirma que as providências tomadas pelo poder público, em grande parte, ampliam os benefícios à concessionária, implicando numa relação desprovida de transparência para a população.

Diante disso, a fim de verificar a atividade do ente municipal em relação ao abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto, no tópico posterior serão trazidos dados disponibilizados pela plataforma SNIS em relação a cobertura dos mencionados serviços de saneamento. Ademais, os dados expostos serão cruzados com as informações aferidas pelo Censo Pescarte, que é uma medida de mitigação exigida pelo Licenciamento Ambiental Federal, conduzido pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), e tem como foco as comunidades pesqueiras.

Em se tratando de comunidades pesqueiras, é importante salientar alguns aspectos da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Política Nacional de Parcelamento do Solo Urbano, uma vez que parte das comunidades de pesca ocupa áreas pendentes da devida regulamentação. O art. 2º da mencionada Lei dispõe que o parcelamento do solo pode ocorrer de duas formas, que são por loteamentos ou desmembramentos (BRASIL, 1979). O loteamento é caracterizado pela subdivisão de

gleba em lotes destinados a edificação, abertura de novas vias de circulação e reformas daquelas já existentes. Já o desmembramento difere da definição anterior exatamente por conta do “aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes”, deixando em evidência a diferença entre os dois institutos (BRASIL, 1979).

Diante do rápido processo de expansão urbana, emergiram loteamentos urbanos/assentamentos irregulares. Assim, cabe ao município tomar providências administrativas e judiciais para coibir o ilícito ambiental urbanístico e considerando que possui a legitimidade para intentar a Ação Civil Pública. Tanto que a legislação pertinente frisa que:

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador da notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal, quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal, quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despende, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados; [...] (BRASIL, 1979).

Diante do cenário apresentado pelos assentamentos irregulares, o município tem competência para desempenhar um papel primordial, como pode ser verificado pelo dispositivo transcrito acima. Ocorre que o ente municipal, nem sempre, desempenha suas funções legais, fiscalização e investimento em infraestruturas

básicas, como as redes para abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto (ÁRTICO; MONFREDINHO, 2018).

Apesar de ser considerado perímetro urbano, a ocupação dos locais em que se desenvolveram as comunidades pesqueiras são assentamentos irregulares, que trouxeram reflexos de desigualdade econômica e social do espaço urbano, não sendo o distanciamento apenas físico. Segundo a concessionária BRK Ambiental:

[...] motivo disso é o fato de que essas moradias estão assentadas, em muitos casos, sobre áreas de proteção ambiental, protegidas por lei e, por isso, sem condições adequadas para serem ocupadas por construções. Alguns dos problemas dessa ocupação irregular são a perda de vegetação nativa e a impermeabilização do solo, que causam enchentes e inundações e deslizamentos de terra, por exemplo [...] (BRK Ambiental, 2020, s.p.).

Os assentamentos irregulares acabam, por si só, tornando um problema ao Poder Público que deve socorrer de suas vias para regulamentar a situação, quando possível. Ademais, a própria ausência de regularização fundiária impede que os prestadores de serviços ofertem o devido atendimento às comunidades, como o abastecimento de água e esgotamento sanitário, em razão de não atenderem aos preceitos legais. No âmbito municipal, ao fazer um estudo sobre a tipologia das moradias/habitações nas comunidades de pesca, Arruda (2019) traz que 6% das casas são próprias e não quitadas, ou seja, são moradias financiadas e, por isso, estão situadas em áreas regularizadas, uma vez que é condição *sine qua non* para que seja realizado o financiamento do imóvel.

Além disso, há a Lei Complementar nº 0016, de 07 de janeiro de 2020, que institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano. O Município de Campos dos Goytacazes imperou esforços, ao longo do tempo, no intuito de promover o saneamento básico enquanto direito humano universal. Assim, primando pelo acesso das populações economicamente desfavorecidas por intermédio do programa de tarifa social para pessoas de baixa renda, instituído em 2006, bem como a criação do subsídio ao consumo das famílias nas áreas de expansão urbana previstas no Decreto Municipal 240/2016 (ZULLO, 2021). Importante salientar que duas das áreas selecionadas na presente pesquisa, qual seja Ponta Grossa dos Fidalgos e Farol de São Thomé foram contempladas como áreas passíveis de revisão do perímetro urbano pelo Plano Diretor vigente (art. 170).

Dentro desse contexto e com o propósito de analisar o acesso aos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto nas comunidades periféricas de Campos dos Goytacazes apresenta-se, no tópico subsequente, os dados derivados do Censo Pescarte (2016) para as comunidades de: Ponta Grossa dos Fidalgos, Coroa Grande, Parque Prazeres e Farol de São Thomé.

3.3 A EXPERIÊNCIA LOCAL DE GESTÃO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Nos tópicos anteriores, pode ser verificado como se procedeu o desenvolvimento urbano em Campos dos Goytacazes e como esse processo continua acontecendo, especialmente, em relação ao serviço de saneamento básico, nesse caso, abastecimento público de água, coleta e tratamento de esgoto. Superadas as questões pontuadas acima, que refletem na realidade municipal até a contemporaneidade, serão analisados os dados constantes na plataforma do SNIS, concernente aos serviços selecionados para a presente pesquisa. Não podendo olvidar que a base em comento é derivada dos dados informados pelos respectivos municípios. Sendo assim, seguem abaixo os primeiros índices de Campos dos Goytacazes, a serem demonstrados:

Tabela 5. Acesso aos serviços de abastecimento de água em Campos dos Goytacazes

| ACESSO AOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA | | |
|---|-----------------------|----------------------|
| População Total (%) | População Urbana (%) | População Rural (%) |
| 95 | 100 | 49 |
| População Total (ha) | População Urbana (ha) | População Rural (ha) |
| 482.369 | 458.289 | 24.080 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIS (2019).

Considerando os índices da tabela 5, percebe-se que o município tem um índice considerável quanto ao abastecimento de água, que totaliza 95% da população que goza plenamente de tal serviço, sendo que a área urbana conta com a cobertura de 100%. Por outro lado, a universalidade ainda não alcançou a população rural, em que apenas 49% das pessoas são atendidas. A nível estadual, tem-se que no Rio de

Janeiro 91 % da população goza do serviço de abastecimento de água, enquanto a nível nacional, 84% da população total (SNIS, 2019), aproximadamente. Veja que a percentagem local de acesso ao abastecimento de água supera a média estadual e nacional.

O primeiro contraponto está ligado ao fato de que a cobertura na distribuição de água na zona urbana alcança o índice de 100%, de acordo com o SNIS. No entanto, ao cruzar esses dados com o Censo Pescarte (2016), verifica-se que, ainda que as comunidades de pesca integrem o perímetro urbano, nem todas são totalmente atendidas pela rede pública de distribuição de água, sendo utilizados meios alternativos para tal abastecimento, o que será trazido oportunamente.

Constata-se que a principal fonte de abastecimento de água advém da rede geral de distribuição, com índices de cobertura que variam entre 80% e 92% nas localidades de Ponta Grossa dos Fidalgos e Coroa Grande, respectivamente. Em contrapartida, outras fontes de abastecimentos subsistem, como poços, carro-pipa, rios, lagos e igarapés, cessão de vizinhos e formas não especificadas.

Nesse seguimento, Parque Prazeres e Farol de São Thomé possuem acesso a rede pública de distribuição de água nos índices de 91% e 82%, aproximadamente. Outro instrumento que aparece como a principal forma de obter o acesso à água são os poços, que figuram a segunda maior percentagem de resposta quando se pergunta a principal fonte de água (PESCARTE, 2016). Não obstante, quanto às fontes alternativas de acesso à água verifica-se que as localidades não possuem, em grande parte, outro meio para suprir eventual falha ou qualquer intercorrência que possa acontecer com o sistema principal de abastecimento de água.

Tabela 6. Principal fonte de abastecimento de água nas comunidades de pesca de Campos dos Goytacazes

| PRINCIPAL FONTE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA (%) | | | | |
|---|----------------------------------|---------------------|------------------------|---------------------------|
| | Ponta Grossa dos Fidalgos | Coroa Grande | Parque Prazeres | Farol de São Thomé |
| Rede Geral | 92 | 80 | 91 | 82,5 |
| Poço | 2,5 | - | 6 | 11 |
| Carro-pipa | 2,5 | 10 | - | 5,5 |
| Corpos hídricos | 2 | 10 | - | - |

| | | | | |
|---------------------------|---|---|---|---|
| Cedida por vizinho | 1 | - | - | - |
| Outras fontes | - | - | 3 | 1 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Pescarte (2016).

Sendo assim, infere-se da tabela 6 que, em ordem decrescente, Ponta Grossa dos Fidalgos tem como principal fonte de abastecimento de água a rede geral de distribuição, poço, carro-pipa, corpos hídricos¹⁰ e cessão por vizinho. Enquanto Coroa Grande conta com a rede geral de distribuição, carro-pipa e corpos hídricos. Já a comunidade Parque dos Prazeres é atendida pela rede geral de distribuição, poço e outras fontes e Farol de São Thomé é atendido pela rede geral de distribuição, poço, carro-pipa e outras fontes (PESCARTE, 2016).

Outros dois aspectos que devem ser analisados estão relacionados ao consumo e preço, bem como a eficiência do serviço prestado, conforme segue:

Tabela 7. Consumo/Preço e eficiência dos serviços de abastecimento de água em Campos dos Goytacazes

| SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA (CONSUMO, PREÇO E EFICIÊNCIA) | | | |
|--|------------------|---------------|-------------|
| CONSUMO E PREÇO | Município | Estado | País |
| Consumo médio per capita (litro/habitantes/dia) | 109,5 | 190,5 | 139 |
| Tarifa média de água (R\$/m³) | 6 | 5 | 4 |
| EFICIÊNCIA | Município | Estado | País |
| Índice de Hidrometração (%) | 99,5 | 78 | 88 |
| Índice de perdas na distribuição (%) | 34 | 44 | 28 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIS (2019).

¹⁰ Rios, lagos e igarapés.

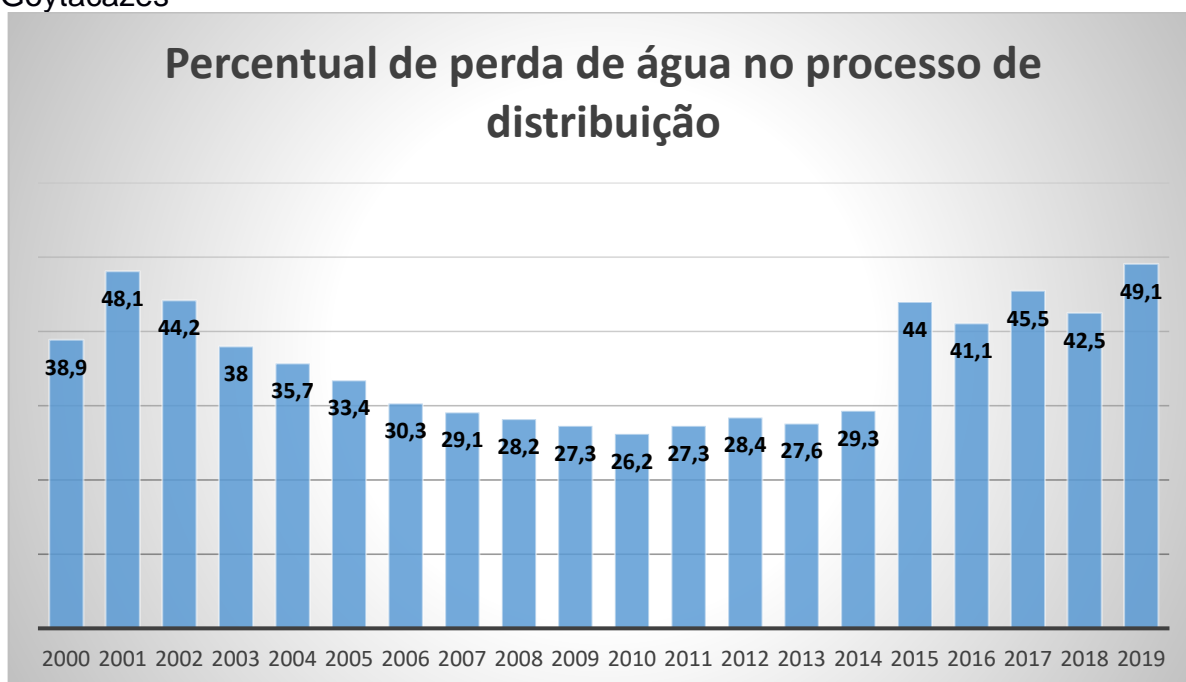
Sendo assim, na tabela 7 verifica-se que o consumo médio por pessoa em Campos dos Goytacazes encontra-se abaixo do nível da média do país, entretanto, nunca foi realizado qualquer estudo relacionado ao preço da tarifa frente à renda da população, principalmente a população hipossuficiente. Zullo (2021) traz em seus estudos que o programa de tarifa social adotado não corresponde à realidade, pois não atende a população que realmente carece de tal instrumento. Em continuidade, afirma que a política adotada é movida por um sistema de majoração tarifária quase anual, mas que não pontua os consecutivos descumprimentos contratuais da empresa prestadora dos serviços de abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto.

Não pode ser ignorado o fato de que a tarifa média de água é 47% maior quando comparada a média cobrada a nível nacional. Além disso, em relação a eficiência do serviço prestado, os índices mostram que apenas 0,5% das residências e estabelecimentos não possuem hidrômetros. Já as perdas na distribuição são altas (34% de perda), ficam com a média um pouco acima do índice nacional, com a diferença de 6%.

O município de Campos dos Goytacazes, em relação ao perímetro urbano, alcança níveis de universalização no abastecimento de água. De acordo com Scudino (2019), desde 2016 as perdas de água na distribuição já superavam os índices estadual e nacional, problema que não foi corrigido até o ano de 2019, consoante os dados do SNIS apresentados na tabela 5 e no gráfico 4, abaixo colacionado.

No gráfico 4 é possível acompanhar os índices de perdas de água no processo de distribuição, que se apresentam instáveis e variam com o decurso do tempo, desde que a concessionária assumiu a respectiva prestação, o abastecimento de água. Observa-se que no ano de 2010 houve a perda de 26% de perda e, por outro lado, em 2019 os dados revelam 49% da perda de água na distribuição, aproximadamente (SNIS, 2019).

Gráfico 4. Percentual de perda de água no processo de distribuição em Campos dos Goytacazes



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIS (2019).

A perda da água se subdivide em perdas reais e perdas aparentes. A primeira refere-se às perdas físicas ocorridas durante o processo de distribuição, ou seja, o volume de água disponibilizado que não chega aos consumidores por questões estruturais do sistema de distribuição. Já a perda aparente está relacionada ao volume de água efetivamente consumido pelos usuários, mas que não foi medido ou contabilizado, seja em razão de ligações clandestinas, erros de medição, que engloba hidrômetros inoperantes, com submedição, erros de leitura, fraudes, equívocos na calibração dos hidrômetros, entre outros fatores (ABES, 2020). Nesse passo, na tabela 6, a seguir, está ilustrado o contexto de consumo e perdas de água frente ao faturamento, utilizando como parâmetro o balanço hídrico proposto pela IWA (*International Water Association*).

Tabela 8. Balanço Hídrico proposto pela *International Water Association* (IWA).

| ÁGUA DISPONIBILIZADA PELO SISTEMA | | | |
|--|---|---------------------------------------|--------------------------------|
| Consumo autorizado | | Perdas de água | |
| Consumo autorizado faturado: | Consumo autorizado não faturado: | Perdas aparentes (comerciais): | Perdas reais (físicas): |

| | | | |
|--|--|---|--|
| Consumo faturado medido; e consumo faturado não medido (estimado). | Consumo não faturado medido (ex: uso próprio e caminhão pipa); e consumo não faturado não medido | Uso não autorizado (ex: fraudes e ligações clandestinas); e erros de medição (macro e micromedição) | Vazamentos e extravasamentos nos reservatórios (de adução e/ou distribuição); vazamentos nas adutoras e/ou redes (de distribuição); e vazamentos nos ramais até o ponto de medição do cliente. |
| Água faturada | Água não faturada | Água não faturada | Água não faturada |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IWA (2000).

As perdas reais abrangem o processo de produção, composto pela captação, tratamento, armazenamento e distribuição, até o momento anterior da chegada ao usuário. Ficou demonstrado que os custos de produção são afetados, mas, de igual forma, afeta e compromete a demanda hídrica. Por conta dos níveis elevados de perda, a captação e a produção são maiores do que o volume devidamente consumido, gerando impactos ambientais. Exemplo disso é a pressão excessiva sobre as fontes de abastecimento do recurso hídrico e as externalidades causadas pelo aumento do custo para atenuar os efeitos negativos da atividade (TRATA BRASIL, 2022).

Os impactos ambientais nas perdas aparentes, que é a água consumida e não faturada, nem autorizada, se consubstanciam no desperdício do recurso hídrico e na necessidade de ampliar os mananciais. De certo, parte das perdas são inerentes às atividades, sendo impossível zerar o índice de perda de água, entretanto, o IWA (2000) estabelece limites econômicos e técnicos para a redução da perda.

Os índices de perda na distribuição de água medem a eficiência da administração frente ao gerenciamento da água. Restando perceptível a atuação em prol de melhorias não só na gestão, mas, também, na sustentabilidade da atividade,

na modernização dos sistemas e na qualificação técnica dos operadores do sistema de distribuição (ABES, 2020).

Tais indicativos da perda de água mostram que o acesso à água se encontra reduzido e reflete negativamente nos aspectos sociais e econômicos. Por outro lado, índices eficientes apontam para uma infraestrutura eficiente e maior qualidade de vida aos cidadãos, além de aumentar a receita e diminuir os custos da atividade, conforme os dados expostos na tabela 8. Conseqüentemente, há diminuição de doenças de veiculação hídrica decorrentes da contaminação da água decorrente de ligações ilegais (TRATA BRASIL, 2022).

Em 2021, o Ministério do Desenvolvimento Regional editou a Portaria nº 490 para dispor sobre procedimentos gerais ao cumprimento das metas para a universalização do saneamento básico, os quais abrangem o índice de perdas na distribuição e por ligação. Os valores terão como base o índice médio nacional, diminuindo gradativamente para os municípios a cada ano, partindo de 100% em 2021 e chegará a 65% em 2034 (BRASIL, 2021).

Vale lembrar que, quanto menor a perda, maior disponibilidade de água sem a necessidade de captar em novos mananciais. O Instituto Trata Brasil (2022) analisou as perdas em âmbito nacional a partir dos dados do SNIS de 2020 e, ao considerar apenas as perdas físicas – 60% da água não faturada subtraída do volume de serviço –, o volume perdido abasteceria 63,1 milhões de brasileiros em um ano. Quantidade equivalente a mais de 30% da população nacional, enquanto 33,2 milhões de habitantes não possuem acesso ao abastecimento de água.

Especificamente no município de Campos dos Goytacazes, o Índice de Perdas de Faturamento Total (IPFT) é de 39,5%, significa água produzida e não faturada, considerando o volume de serviços. Já o Índice de Perdas no Faturamento (IN013) não computa o volume de serviços em sua base de cálculo, ao contrário do IPFT, seu percentual é de 34% de água produzida e não faturada. O Índice de Perdas na Distribuição (IN049) é de, aproximadamente, 49%, demonstrando a relação entre o volume produzido e volume consumido. Por fim, o Índice de Perdas por Ligação (IN051) totalizam o quantitativo de 503,40 litros/dia, ou seja, representa as perdas volumétricas em L/ligação/dia (SNIS, 2019).

Verifica-se que a perda de água acarreta conseqüências nas mais variadas esferas, seja econômica, social e/ou ambiental, uma vez que influencia a disponibilidade hídrica. Sendo assim, a água que se perde ao longo do percurso, seria

suficiente para atender à população que carece do devido abastecimento. Não se pode ignorar que o presente índice e às circunstâncias que lhe são inerentes guardam relação com os índices de desigualdade social, visto que as áreas não atendidas, em grande parte, são regiões vulneráveis. A perda vai além do aspecto econômico, porém não deixa de estar ligada ao fator social por conta do desfalque financeiro que gera no sistema impedindo, assim, maiores investimentos e expansão da área de cobertura dos serviços de abastecimento público de água.

Nesse sentido, o município de Campos dos Goytacazes aderiu ao programa “Água de Valor”, que tem como objetivo reduzir as perdas da água na distribuição tornando-a mais eficaz. Assim, os hidrômetros estão sendo substituídos para melhoria na medição e controle (SOARES, 2022).

Feitas as considerações sobre o abastecimento de água e as perdas, serão analisados os dados relacionados a coleta e tratamento de esgoto em Campos dos Goytacazes. Semelhantemente ao abastecimento de água, o serviço em questão é prestado pela empresa Águas do Paraíba. Sendo assim, de acordo com SNIS (2019), 83% da população total é atendida pelo serviço de esgotamento sanitário, conforme segue:

Tabela 9. Acesso aos serviços de esgotamento sanitário em Campos dos Goytacazes

| ACESSO AOS SERVIÇOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO | | |
|---|------------------------------|-----------------------------|
| População Total (%) | População Urbana (%) | População Rural (%) |
| 83 | 92 | 0 |
| População Total (ha) | População Urbana (ha) | População Rural (ha) |
| 421.627 | 421.627 | 0 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIS (2019).

Os dados expostos na tabela 9 deixam claro que o serviço de esgotamento sanitário atende apenas a população urbana, ou seja, os serviços desta natureza não abrangem a população rural, nem mesmo a totalidade da população urbana. Assim, constata-se que não há universalidade do serviço prestado na esfera local, vez que considerável parcela da população não está em pleno gozo de seus direitos. Sob o prisma das comunidades de pesca selecionadas, verifica-se que os índices de acesso à coleta e tratamento de esgoto não se dá, maiormente, pela rede pública, uma vez que lançam mão de outros meios como fossa rudimentar, a qual sustenta o segundo

maior índice de destinação do esgoto, o que pode ser aferido a partir dos dados da tabela 10, a seguir.

Tabela 10. Destinação do esgoto nas comunidades de pesca de Campos dos Goytacazes

| DESTINAÇÃO DO ESGOTO NAS COMUNIDADES DE PESCA (%) | | | | |
|--|----------------------------------|---------------------|------------------------|---------------------------|
| | Ponta Grossa dos Fidalgos | Coroa Grande | Parque Prazeres | Farol de São Thomé |
| Rede Geral | 14 | 36 | 11 | 23 |
| Fossa Séptica | 14 | 4,5 | 38 | 27 |
| Fossa Rudimentar | 71 | 23 | 51 | 39 |
| Esgoto a céu aberto | 1 | 4,5 | - | 3 |
| Lançado nos corpos hídricos | - | 32 | - | 7 |
| Outros destinos | - | - | - | 1 |

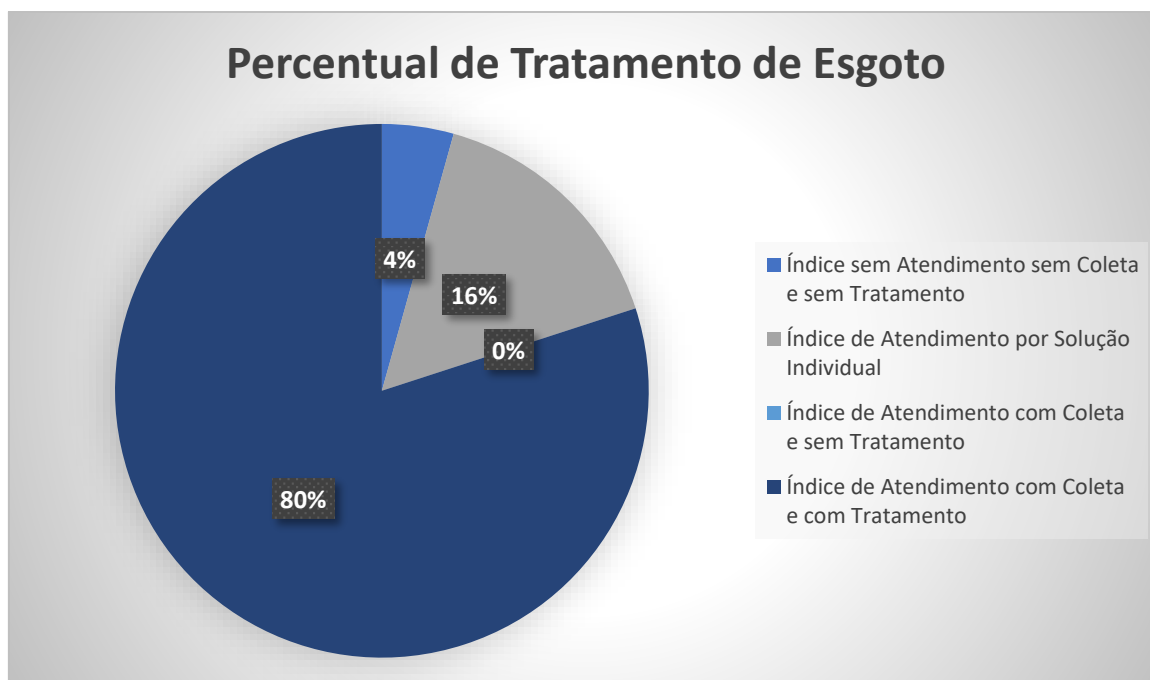
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Pescarte (2016).

Sendo assim, de acordo com os dados da tabela 10, em ordem decrescente, Ponta Grossa dos Fidalgos tem como principal fonte de destinação do esgoto é a fossa rudimentar, rede geral de esgoto e, de igual forma, a fossa séptica e o esgoto a céu aberto ou vala. A localidade de Coroa Grande conta com a rede geral de esgoto, lançado aos corpos hídricos, fossa rudimentar, esgoto a céu aberto e fossa séptica. Já a comunidade Parque dos Prazeres destina seu esgoto à fossa rudimentar, fossa séptica e a rede geral de esgoto e Farol de São Thomé é atendido, maiormente, por fossa rudimentar, fossa séptica, rede geral de esgoto, lançado aos corpos hídricos, esgoto a céu aberto e outros destinos (PESCARTE, 2016).

Imperioso ressaltar que Coroa Grande é a comunidade que possui a rede de esgotamento sanitário mais abrangente, de maior cobertura, e, ao mesmo tempo, o que lidera no índice de lançamento direto de esgotos nos corpos hídricos, uma vez que sua localização é às margens do rio Paraíba do Sul e próxima à Lagoa do Vigário. Infere-se que os índices de esgoto coletado pela rede geral ainda não alcançaram o índice adequado, levando em consideração que, de acordo com o SNIS (2019), Campos dos Goytacazes atende 92% da população total com esgotamento sanitário.

Importante destacar que, do total de 83% do esgoto coletado, apenas 96% desse índice recebe o manejo adequado. Desses 83% de esgoto coletado, o gráfico 5 traz, em porcentagem, o manejo/tratamento que recebem, da seguinte forma:

Gráfico 5. Percentual de Tratamento de Esgoto em Campos dos Goytacazes



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Agência Nacional de Águas (2013).

Ao analisar o contexto local da cidade de Campos dos Goytacazes no que refere aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sucede que são prestados de forma débil, especialmente, na área rural, a qual não é sequer mencionada nos contratos de concessão. Ainda que apresentem bons percentuais na área urbana, não são suficientes para traduzir a universalização do saneamento básico, preconizado pela Política Nacional de Saneamento Básico, visto que ficou demonstrada a utilização de meios alternativos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas comunidades de pesca analisadas. Obstando, para tanto, o desfrute de um direito fundamental, que é inserido como um desdobramento do direito à saúde na modalidade preventiva.

Scudino (2019) traz que Campos dos Goytacazes teve uma razoável evolução na coleta de esgoto, desde o início da concessão em 1999, ou seja, ano em que a administração direta firmou o contrato de concessão junto à empresa privada. Apesar do índice crescer continuamente e de forma lenta, não é satisfatório em razão do

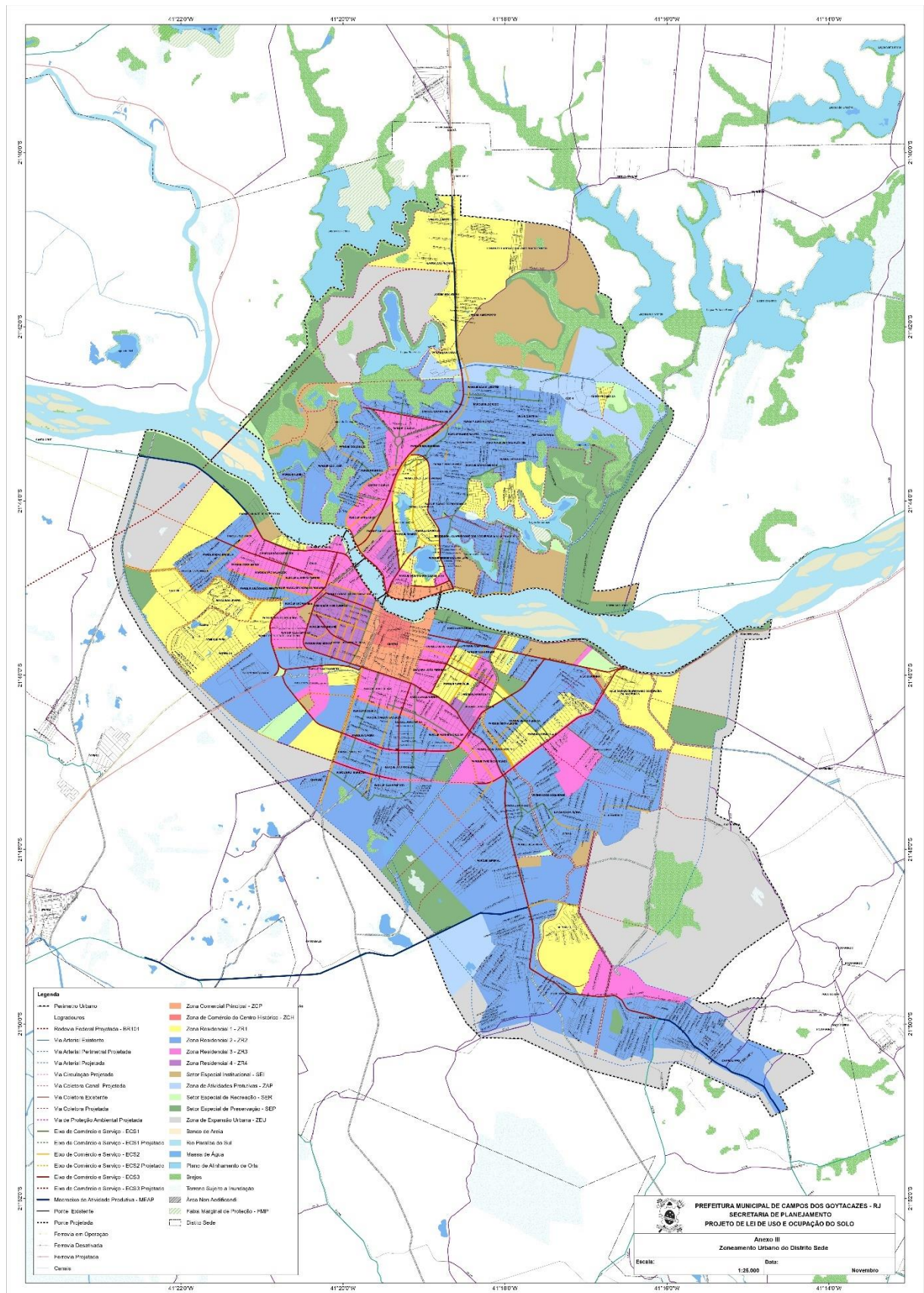
tempo de concessão. Tal fato foi marcado pela devolução da CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro) aos municípios a prestação dos serviços de abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto.

Conseqüentemente, ocorreu a diminuição na quantidade de municípios atendidos pela CEDAE, passando de 74 municípios em 1998 para 28 municípios em 2016. Utilizando como base as informações oficiais e entrevistas com os principais atores do setor, a pesquisa revelou que os municípios mais afetados pelo fornecimento débil dos serviços de saneamento são aqueles de pequeno porte, em razão da reduzida capacidade técnica e institucional (SCUDINO, 2019).

Especialmente quanto às comunidades pesqueiras, deve ser levado em consideração que a maioria se encontra em local de expansão urbana ou loteamentos não regularizados, o que impede a chegada dos serviços em comento. A justificativa se dá pelo fato de que o pescador normalmente mora próximo aos corpos hídricos para facilitar sua locomoção, venda do produto e manutenção de transporte de seu material. Assim, a maioria das comunidades de pesca sofrem com precariedades latentes que esbarram no risco social e possuem dificuldades de acesso a serviços urbanos e políticas públicas, conseqüentemente, aos serviços de saneamento básico (ARRUDA, 2019).

Nesse caso, cabe à Administração Pública Municipal prover condições de habitabilidade, regular atividades urbanísticas no geral, uma vez que a Constituição Federal o determina. Não compete outro ente, a não ser o município, usar do seu poder de polícia e todo aporte legislativo para evitar-se situações habitacionais e sociais de vulnerabilidade, além de coibir loteamentos irregulares e clandestinos (ÁRTICO; MONFREDINHO, 2018). Na esfera municipal, Campos dos Goytacazes conta com o Plano Diretor, a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 7975, de 12 de dezembro de 2007) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Campos dos Goytacazes (Lei Complementar nº 016, de 07 de janeiro de 2020), as quais disciplinam e classificam o solo urbano do município em questão, nos termos do mapa 6, a seguir, que é anexo da Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo Urbano.

Mapa 6. Mapa de Zoneamento Urbano de Campos dos Goytacazes



Fonte: CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2020.

É possível perceber que a expansão urbana vai permeando as áreas das comunidades tradicionais de pesca que, por sua vez, é um “exótico” urbano que destoa do cenário citadino ao imprimir uma imagem íntima e rural (ARRUDA, 2016). Assim, surgem os loteamentos e condomínio que trazem consigo o aumento do adensamento populacional, produtos e serviços comercializados naquela área. Logo, as múltiplas faces da cidade ficam à mostra, pois os fatores sociais e culturais se intercalam. No mapa 6 é possível verificar que algumas comunidades de pesca estão situadas em zonas consideradas residenciais.

Importante fazer um adendo que, para além da vulnerabilidade social, existe a econômica, que guarda relação com todo contexto. Restou constatado por Paulo Sérgio Belchior Mesquita (2021), que o perfil do pescador da bacia de Campos possui natureza de subsistência. Ou seja, não é direcionado à acumulação de renda, mas “o único modo pelo qual às inúmeras famílias da região obtém condições mínimas para seu sustento” (MESQUITA, 2021, p. 109). O autor destaca, ainda, a preocupação com o ambiente de trabalho, além das questões relacionadas à permanência e as dificuldades no exercício da atividade.

Sob a ótica de Zullo (2021) foram empreendidos esforços pelo município em promover um sistema sanitário acessível à camada hipossuficiente, no entanto, os resultados não foram exitosos. Parte disso é atribuída à baixa capacidade técnica e de planejamento das burocracias locais, além de não possuir mecanismos de controle e fiscalização aptos perante o contrato de concessão celebrado entre o município de Campos dos Goytacazes e a Companhia Águas do Paraíba, que é responsável local pelos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto. Contexto que se agrava com o advento do novo marco regulatório do saneamento básico (Lei 14.026/2021), uma vez que seu cálculo é proporcional ao equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão (SOARES, 2022).

Deve-se ressaltar, ainda, que o município não possui Fundo Municipal de Saneamento, além de não ter concluído a elaboração e implantação da Política Municipal de Saneamento. Malgrado todos os esforços em prol do Plano Municipal de Saneamento Básico, que veio a ser aprovado pela Lei Municipal nº 8531/2013, tornou-se insubsistente. Nesse contexto, a administração municipal não desenvolveu instrumentos capazes de acompanhar a concessão ou os programas realizados em

conjunto, nem mesmo a verificação e organização de documentos indispensáveis para o acompanhamento dos serviços em desenvolvimento pela concessionária.

No entanto, as tentativas de aumentar a cobertura dos serviços de saneamento básico na cidade de Campos dos Goytacazes não se limitaram com o decurso do tempo, a exemplo, o programa “Águas na Comunidade”. O programa em questão previa metas, objetivos, valores do investimento e transferências diversas localidades para o domínio/gestão da concessionária, o que acabou acontecendo, mesmo que de forma procedimental alheia aos trâmites licitatórios. Apesar de mencionado no Plano Municipal de Saneamento Básico, o projeto em questão não teve seu detalhamento previsto legalmente, seja no plano ou qualquer outro dispositivo legal municipal. Assim, as informações se restringiam a confirmação de contratação de empresa para realização de obras nos sistemas de abastecimento, de acordo com Zullo (2021).

Em 2019, o diretor de Pesca e Agricultura de Campos participou de uma reunião com a presidência da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), oportunidade na qual buscou investimentos para o setor de Saneamento Básico, especialmente, para medidas estruturais que viabilizassem a ampliação das instalações em comunidades tradicionais de pescadores. Já em 2022, por intermédio do programa “Bairro Legal” algumas comunidades de pesca, como em Farol de São Thomé e Parque Prazeres, as obras foram iniciadas em parceria com o Governo do Estado e contemplam os serviços de pavimentação, redes de água e esgoto e de drenagem pluvial (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2022).

No âmbito local, os reflexos do novo marco regulatório do saneamento básico já começam a impactar a concessionária. Vale lembrar que a iniciativa privada possui incentivo bilionário do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pois bem, o município de Campos dos Goytacazes foi autorizado a utilizar debêntures incentivadas e destinadas à modernização e ampliação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme prevê a Portaria nº 2.419, de 26 de julho de 2022 (BRASIL, 2022).

A Portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional aprovou, prioritariamente, o enquadramento de projetos de investimento, apresentado pela concessionária Águas do Paraíba S/A, destinados à infraestrutura no setor de saneamento básico. No entanto, a concessionária deve atender alguns requisitos do art. 2º, como exemplo, manter informações realizadas junto ao Ministério, bem como

a documentação referente a utilização dos recursos captados por 5 (cinco) anos. Um detalhe importante que a Portaria dispõe está relacionado ao prazo da prioridade concedida ao projeto de investimento, que é de 1 (um) ano. Caso não sejam emitidas debêntures nesse ínterim, uma comunicação deverá ser formalizada perante a Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2022).

Importante salientar que debêntures são títulos privados de rentabilidade previsível (renda fixa), em que o capital de investidores pode financiar projetos de empresas autorizadas. No caso, a concessionária Águas do Paraíba tem permissão para utilizar debêntures incentivadas, que são vinculadas ao fim que se destina, ou seja, sua aplicação é restrita a obras de infraestruturas, especificamente, em obras de mobilidade urbana, esgotamento sanitário e iluminação pública quando se trata do âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme demonstra a descrição do projeto anexo a Portaria nº 2.419/2022.

O projeto visa manter o índice de cobertura de água tratada em 100% da população urbana, reduzir o percentual de perdas na distribuição no SAA e ampliar a cobertura de coleta e tratamento do esgoto do município, beneficiando com ações de saneamento, 514.643 habitantes, por meio das seguintes intervenções:

a) Abastecimento de Água:

- 1) Perfuração de poço;
- 2) Implantação/substituição de redes;
- 3) Implantação de novas ligações prediais;
- 4) Substituição de hidrômetros;
- 5) Setorização do SAA;
- 6) Construção de ETA, e
- 7) Melhorias operacionais

b) Esgotamento Sanitário:

- 1) Implantação de redes coletoras;
- 2) Implantação de novas ligações prediais;
- 3) Melhorias operacionais nas ETE's;
- 4) Implantação de estações elevatórias e linhas de recalque;
- 5) Implantação do sistema de transposição da Bacia da ETE Codin para Bacia da ETE Lagoa do Vigário;
- 6) Parque Bela Vista: implantação de estação elevatória e linha de recalque;
- 7) Programa Bairro Legal: implantação de redes coletoras, ligações prediais, estações elevatórias e linhas de recalque;
- 8) Região de Donana/Imperial/ Goytacazes: Implantação de ETE, e
- 9) Região de Guarus: implantação de interceptores, elevatórias e linha de recalque (BRASIL, 2022).

Verifica-se que o investimento contempla o programa “Bairro Legal” no que concerne aos serviços de saneamento básico e que já está em andamento no município. A expansão da cobertura de coleta e tratamento de esgoto engloba implantação de redes coletoras, novas ligações prediais, melhorias nas ETEs e implantação de estações elevatórias e linha de recalque, com investimento previsto de R\$ 87,8 milhões. Além de 66 milhões em manutenção das redes já existentes, com objetivo de diminuir as perdas na distribuição de água, perfuração de poço, implantação e substituição de hidrômetros, melhorias operacionais, entre outras providências (BRASIL, 2022).

Portanto, é necessário reconhecer a existência de um contexto favorável para a ampliação na cobertura dos serviços de saneamento básico, especialmente, abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto, os quais possuem chances consideráveis de êxito. Todavia, deve o Poder Público da esfera municipal se ocupar em fiscalizar e desenvolver formas de controle em prol do efetivo cumprimento das metas e objetivos apresentados pela concessionária Águas do Paraíba no projeto com prioridade aprovada em julho do corrente ano (Portaria nº 2.419/2022).

Não se pode ignorar que o município possui suas fragilidades operacionais, como a ausência de qualificação do corpo técnico, entretanto, a modificação apenas no panorama econômico será insuficiente para o alcance dos fins propostos. Diante disso, apesar do novo marco regulatório do saneamento básico aliviar o ente municipal da responsabilidade de provedor dos respectivos serviços, o Poder Público Municipal não pode se eximir de suas funções que podem expor o acesso ao saneamento ao risco, em caso de inércia.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, infere-se que o Município desenvolve o papel de mediador do bem comum e, por estar mais próximo da coletividade, deve garantir o acesso aos direitos fundamentais. A Política de Saneamento incumbe aos municípios competências para organizar, regular, controlar e promover os serviços de saneamento básico na esfera local e, conseqüentemente, assegurar a saúde da população.

Os dados fornecidos pelos SNIS revelam a discrepância entre determinadas regiões e municípios em ofertar os serviços de saneamento básico, como o esgotamento sanitário e abastecimento público de água. Tal diferença, acaba por servir de marcador da desigualdade vivenciada pela população em diversas regiões do país. A justificativa para o contexto está relacionada à falta de autonomia e/ou de apoio financeiro dos demais entes federativos, verticais e horizontais, que desembocam na dificuldade do ente municipal em protagonizar o caráter federativo atribuído pela Constituição Federal de 1988.

A cidade de Campos dos Goytacazes conta com precedentes históricos envolvendo muita riqueza e capacidade política, especialmente, por ter recebido muitos recursos dos *royalties* do petróleo, entretanto, não estabeleceu uma base sólida de planejamento e gestão, como ficou demonstrado pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) apresentado. Tal fato, não impede que o município busque a universalização do abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto, atualizando e colocando em prática o Plano Municipal de Saneamento Básico, seus instrumentos e programas.

Importante ressaltar que na malha do estado do Rio de Janeiro, ao considerar os antecedentes históricos e econômicos da região norte e noroeste, Campos acabou concentrando uma maior estrutura de investimentos, o que acaba influenciando no seu papel de protagonista em relação aos demais municípios da região.

O acesso ao saneamento básico ultrapassa a questão social, tendo conseqüências de foro econômico, ambiental e na saúde pública. Sobretudo, em razão do alto índice de perda de água no processo de distribuição, números que variam com o decurso do tempo, mas que gera impacto ambiental, uma vez que a água consumida e não faturada, nem autorizada, acarretam desperdício de recurso

hídrico e gera a necessidade de ampliar os mananciais. Ficou evidente que os índices em comento revelam o nível de eficiência da administração no gerenciamento da água.

Sendo assim, o contexto municipal de Campos dos Goytacazes em relação a perda de água reflete negativamente na seara social e econômica, uma vez que a receita é diminuída em detrimento de altos custos da atividade. Além de ter relação com os índices de desigualdade social, visto que as áreas não atendidas, em grande parte, são regiões vulneráveis.

Consequentemente, a cobertura da distribuição de água fica restrita, a disponibilidade hídrica comprometida e a atividade torna-se onerosa para serem realizados maiores investimentos, como a ampliação da rede de distribuição. Por outro lado, percebe-se que a diminuição da perda da água previne doenças de veiculação hídrica decorrentes da contaminação da água proveniente de ligações ilegais. Tanto que a Portaria nº 490/2021 prevê metas para a diminuição do índice de perdas na distribuição e por ligação.

Para dirimir o impacto das perdas de água no processo de distribuição, o Município aderiu ao programa “Águas de Valor” e os hidrômetros estão sendo substituídos para melhoria na medição e controle. Vale ressaltar que um dos contrapontos fixados no presente trabalho está exatamente no percentual de cobertura do serviço de abastecimento público de água, em que o SNIS traz que 100% da população urbana é atendida, enquanto o Censo Pescarte deixa claro que as comunidades de pesca ainda utilizam meios alternativos para ter acesso ao recurso hídrico, uma vez que não são contemplados pela rede pública de abastecimento.

Ainda que a rede geral seja a principal fonte de abastecimento de água, as comunidades que são atendidas nesse formato não possuem meios alternativos caso ocorra qualquer intercorrência ou eventual falha no sistema principal de abastecimento. Assim, parte da comunidade ainda usufrui da água por intermédio de outras fontes de abastecimentos (como poços, carro-pipa, rios, lagos e igarapés, cessão de vizinhos e formas não especificadas).

De igual forma, o serviço de coleta e tratamento de esgoto não é universal, pois, sequer, alcançam a população rural e parte da população urbana encontra-se desguarnecida do exercício pleno ao direito ao Saneamento Básico. Diferentemente da água, o esgotamento sanitário não é prestado, em maior parte, pela rede pública, ficando a cargo de formas distintas, como a fossa rudimentar. Logo, serve de entrave

ao desfrute de direito fundamental, reconhecido como desdobramento do direito à saúde na modalidade preventiva.

Não se pode ignorar que o município sob análise apresenta bons índices de esgotamento sanitário na área urbana, mas que não abrangem completamente as comunidades de pesca e, nem mesmo, a área rural – alvo de omissão nos contratos de concessão –, conseqüentemente, não projeta na prática a universalização do saneamento básico, fazendo com que os serviços sejam prestados de forma débil. Já no caso das comunidades pesqueiras verificou-se que a maioria se encontra em local de expansão urbana ou loteamentos não regularizados, obstando as obras de saneamento básico.

Outro fator que mostrou preponderante à implementação e estruturação dos serviços de saneamento básico de Campos dos Goytacazes foi a ausência de um Plano Municipal de Saneamento Básico praticável. O município ainda carece de normatização no âmbito local, principalmente, um Plano Municipal de Saneamento Básico atualizado, que venha abranger as normativas trazidas pelo marco regulatório do saneamento básico de 2020.

É possível notar a conjuntura que permeia o âmbito local a partir do marco legal do saneamento básico. Os investimentos para estruturação e ampliação da rede de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto despontam, mediante a aprovação dos projetos de investimento da concessionária “Águas do Paraíba S/A”. A verba possui aplicação restrita aos termos do projeto, ou seja, com destinação para obras de mobilidade urbana, esgotamento sanitário e iluminação pública. Nesse sentido, o município deve possuir instrumentos fiscalizadores para que o projeto seja, efetivamente, colocado em prática.

O novo marco regulatório do saneamento básico é mais uma investida na universalização do saneamento básico que, apesar de contar com a contribuição de empresas privadas, a responsabilidade não pode ser atribuída somente ao ente privado, cabendo uma atuação concatenada com o poder público.

Logo, é necessário ressaltar que há chances consideráveis de êxito em prol da universalização do saneamento básico de Campos dos Goytacazes. Todavia, deve o Poder Público da esfera municipal se ocupar em fiscalizar e desenvolver formas de controle em prol do efetivo cumprimento das metas e objetivos apresentados pela concessionária Águas do Paraíba no projeto com prioridade aprovada em julho do presente ano (Portaria nº 2.419/2022).

Por fim, os municípios precisam assumir uma nova postura diante da prestação dos serviços de abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgoto, lançando mão de meios para superar às fragilidades operacionais no município, como a ausência de qualificação do corpo técnico, além de tomar seu lugar no respectivo conselho municipal, enquanto detentor da maior representação. A modificação formal, apenas na legislação, é insuficiente para o alcance dos fins propostos, por mais que tenha a possibilidade de alterar o contexto econômico.

Diante disso, apesar de o novo marco regulatório do saneamento básico aliviar o ente municipal da responsabilidade de provedor dos respectivos serviços, o Poder Público Municipal não pode se eximir de suas funções que podem expor o acesso ao saneamento ao risco, em caso de inércia.

É necessário, portanto, que o município se organize internamente em prol de regulamentar o novo contexto sanitário, de forma adequar à realidade local, revisar os contratos de concessão para ampliar sua abrangência nas áreas urbanas, áreas de expansão urbana, comunidades pesqueiras e áreas rurais, bem como fazer constar um órgão ou equipe fiscalizadora, qualificados, para acompanhar e documentar os trabalhos da concessionária. Sendo todos os pontos passíveis de estruturação no escopo de um Plano Municipal de Saneamento Básico e de Políticas Municipais que visem a universalização, como a criação de programas que viabilizem o acesso aos serviços explicitados e a ativação do Fundo Municipal de Saneamento Básico.

REFERÊNCIAS

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. **Perdas de água em sistemas de abastecimento: índices e nova tecnologia.** Disponível em: <https://abes-es.org.br/perdas-de-agua-em-sistemas-de-abastecimento-indices-e-nova-tecnologia/>. Acesso em 12 jul. 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. *In: Federalismo na Alemanha e no Brasil*. v.1., n.22. p. 95-105. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas do Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. n. 24. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *In: Revista de Sociologia e Política*. 24. n. p. 41-67. jun, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em 10 mai. 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In: Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

AFONSO, Vitória Rosa Santos; BELAIDI, Rabah. Tribunal de Monsanto: um estudo de caso. *In: Revista do CNMP: água, vida e direitos humanos*. Conselho Nacional do Ministério Público. n. 7, 2018. Brasília: CNMP, 2018.

AGÊNCIA BRASIL. **Veja as principais mudanças no novo Marco Legal do Saneamento:** O novo marco legal define universalização de serviços sanitários. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-07/veja-principais-mudancas-no-novo-marco-legal-do-saneamento#>. Acesso em 23 jan. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas esgotos.** Disponível em <http://atlasesgotos.ana.gov.br/>. Acesso em 15 nov. 2021.

AGENERSA - Agencia Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro. **Consulta Pública** – Minuta de Instrução Normativa AGENERSA - Estabelece o mecanismo de reconhecimento tarifário repasse de parcela da receita direta dos prestadores regulados pela AGENERSA a Fundos Municipais de Saneamento. Disponível em <http://www.agenersa.rj.gov.br/documentos/consultapublica/repassereceita/minutainst-rucaonormativa.pdf>. Acesso em 07 fev. 2022.

ALVES, Heloiza Manhães. **A Sultana do Paraíba Reformas Urbanas e poder político em Campos dos Goytacazes (1890/1930)**. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

ALVES, Heloiza de Cácia Manhães. **A elite local e a modernização urbana em Campos dos Goytacazes: um projeto político 1930-50.** 2013. 174f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Ciências do Homem (CCH), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2013.

AMARAL, Oseias. **O Municípios no federalismo brasileiro: Algo mais complexo que uma relação pendular.** 2012. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do Federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. *In: Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste.* p. 304-327. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

ANDERSON, George. La relevancia política del federalismo en el siglo XXI. *In: España y modelos de federalismo.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e as competências ambientais no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARAÚJO, Ronaldo de Souza; PINHEIRO, Juliana Barreto; NUNES, Israel Neto; RANGEL, Humberto Carlos Ferreira; CHRISPIM, Zélia Maria Peixoto. Execução do Plano Diretor: o caso de Campos dos Goytacazes 2008-2018. *In: Revista Perspectivas Online: Humanas & Sociais Aplicadas*, vol. 9, n. 26, p. 141-162. Dez, 2009. Disponível em https://ojs3.perspectivasonline.com.br/humanas_sociais_e_aplicadas/article/view/1897/1650. Acesso em 23 jun. 2021.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades na Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *In: Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, n. 2, p. 377-423. jun, 2009.

ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. Condições Habitacionais dos Pescadores Artesanais da Bacia de Campos. *In: Trabalho e pesca no litoral fluminense: reflexões a partir do Censo do PEA Pescarte.* Geraldo Márcio Timóteo. coord. 1. ed. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2019.

ÁRTICO, Margos Giovane; MONFREDINHO, Victor Ramalho. Acesso à água, Loteamentos Irregulares e Cidades Sustentáveis. *In: Revista do CNMP: água, vida e direitos humanos.* Conselho Nacional do Ministério Público. n. 7, 2018. Brasília: CNMP, 2018.

BRANSKI, Regina Meyer; FRANCO, Raul Arellano Caldeira; LIMA JÚNIOR, Orlando Fontes. Metodologia de estudo de casos aplicada à logística. *In: XXIV ANPET Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte.* Salvador: 2010. Disponível em

<http://www.lalt.fec.unicamp.br/scriba/files/escrita%20portugues/ANPET%20-%20METODOLOGIA%20DE%20ESTUDO%20DE%20CASO%20-%20COM%20AUTORIA%20-%20VF%2023-10.pdf>. Acesso em 07 nov. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BORGES, André. Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social. *In: Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

BOVOLATO, Luís Eduardo. **Saneamento básico e saúde**. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/escritas/article/download/1145/8039/>. Acesso em 07 jun. 2020.

BRANSKI, Regina Meyer; FRANCO, Raul Arellano Caldeira; LIMA JÚNIOR, Orlando Fontes. Metodologia de estudo de casos aplicada à logística. *In: XXIV ANPET Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte*. Salvador: 2010. Disponível em <http://www.lalt.fec.unicamp.br/scriba/files/escrita%20portugues/ANPET%20-%20METODOLOGIA%20DE%20ESTUDO%20DE%20CASO%20-%20COM%20AUTORIA%20-%20VF%2023-10.pdf>. Acesso em 07 nov. 2021.

BRASIL. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2020**: informe anual. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Brasília: ANA, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 22 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm. Acesso em 27 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em 20 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em 02 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 02 mai. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 07 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em 07 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm#view. Acesso em 07 jun. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em 02 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 490, de 22 de março de 2021. Estabelece os procedimentos gerais para o cumprimento do disposto no inciso IV do caput do art. 50 da Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e no inciso IV do caput do art. 4º do Decreto n. 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-490-de-22-de-marco-de-2021-309988760>. Acesso em 02 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Portaria nº 2.419, de 26 de julho de 2022**. Aprova o enquadramento, como prioritário, de projeto de investimento em infraestrutura no setor de saneamento básico, apresentado pela concessionária Águas do Paraíba S/A. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.419-de-26-de-julho-de-2022-418005860>. Acesso em 02 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019**. Brasília, 2020.

BRASIL. **Relatório Luz 2020**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2020/>. Acesso em 02 dez. 2020.

BRITO, Francisco Saturnino Rodrigues de. **Saneamento de Campos**. Campos: Tipografia de Silva; Carneiro e Cia., 1903.

BRK AMBIENTAL. **Os impactos da relação entre saneamento e minorias**. Disponível em <https://blog.brkambiental.com.br/saneamento-e-minorias/>. Acesso em 30 jun. 2021.

CAMPOS. **História da Cidade**. Disponível em <http://www.camaracampos.rj.gov.br/novo/index.php/about/historia-da-cidade>. Acesso em 12 out. 2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). **Lei nº 7.975, de 12 de dezembro de 2007**. Institui a Lei de Parcelamento do Solo do Município de Campos dos Goytacazes. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/parcelamento-do-solo-campos-dos-goytacazes-rj>. Acesso em 13 mar. 2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). **Lei nº 8.531, de 20 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico, cria o Fundo Municipal de Saneamento e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2013/853/8531/lei-ordinaria-n-8531-2013-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-saneamento-basico-cria-o-fundo-municipal-de-saneamento-e-da-outras-providencias?r=p>. Acesso em 13 mar. 2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). **Lei nº 8.604, de 03 de dezembro de 2014**. Institui o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Saneamento e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2014/860/8604/lei-ordinaria-n-8604-2014-institui-o-conselho-municipal-do-meio-ambiente-e-saneamento-e-da-outras-providencias>. Acesso em 13 mar. 2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). **Lei Complementar nº 015, de 07 de janeiro de 2020**. Institui o novo Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-campos-dos-goytacazes-rj>. Acesso em 13 mar. 2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). **Lei Complementar nº 016, de 07 de janeiro de 2020.** Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Campos dos Goytacazes/RJ. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-campos-dos-goytacazes-rj>. Acesso em 13 mar. 2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). **Município busca parceria para ampliar saneamento básico em comunidades pesqueiras.** Disponível em https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=55813. Acesso em 27 jun. 2022.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). **Panorama Municipal de Indicadores Socioeconômicos e do Mercado de Trabalho.** Disponível em: <http://www.rj.gov.br/Uploads/Noticias/1421009%20-%20Munic%C3%ADpio%20de%20Campos%20dos%20Goytacazes.pdf>. Acesso em 22 nov. 2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). **Prefeito Wladimir anuncia autorização para início das obras da Vila dos Pescadores.** Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=73748. Acesso em 02 ago. 2022.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental:** Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento. Disponível em <http://www.meioambiente.campos.rj.gov.br/cmmau/historia>. Acesso em 27 out. 2021.

CAMPOS, Francisto Itami. **Ciência Política:** introdução à teoria do Estado. Goiânia: Vieira, 2005.

CARLOTO, Denis Ricardo. **Por uma federação de lugares:** da desigualdade à solidariedade. 2014. 216f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Responsabilidade local e regional:** relações intergovernamentais na gestão de recursos hídricos. 1994. 129f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de administração de empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1994.

CARNEIRO, Paulo Roberto Ferreira; CARDOSO, Adauto Lucio; ZAMPRONIO, Gustavo Bezerra; MARTINGIL, Melissa de Carvalho. A gestão integrada de recursos hídricos e do uso do solo em bacias urbano-metropolitanas: o controle de inundações na bacia dos rios Iguaçú/Sarapuí, na Baixada Fluminense. *In: Ambiente & Sociedade [online]*. 2010, 13.v., 1.n., pp. 29-49. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2010000100003>. Acesso em 22 abr. 2021.

CASTELLANO, Maria. **Relações entre poder público e a sociedade na gestão de recursos hídricos:** o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. 2007. 265f. Tese (Doutorado em Ciência

Ambiental). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: Território, escaladas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

CHRYSOSTOMO, Maria Isabel de Jesus. Campos: a capital sonhada de uma província desejada (1835-1897). *In: História* (São Paulo), 2011, v. 30, n. 1. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-90742011000100004>. Acesso em 23 out. 2021.

COÊLHO, Denilson Bandeira. A agenda social nos governos de FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. *In: Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

CORRÊA, Elenis Maria Bazácas. **Conselho de Saneamento Básico: estudo de caso no Rio Grande do Sul**. 2016. 65f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Elaboração e Gerenciamento de Projetos para a Gestão Municipal de Recursos Hídricos). Coordenação do Curso de Especialização em Elaboração e Gerenciamento de Projetos para a Gestão Municipal de Recursos Hídricos. Instituto Federal do Ceará. Fortaleza, 2016.

COSEAC – COORDENAÇÃO DE SELEÇÃO ACADÊMICA DA UFF. **Campos dos Goytacazes: Litoral Norte/Costa Doce do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em http://www.coseac.uff.br/cidades/Campos_antiga.HTM. Acesso em 12 out. 2021.

COSTA, Ilton Garcia da; PIEROBON, Flávio; SOARES, Elaine Cristina. Efetivação do direito ao saneamento básico no Brasil: do PLANASA ao PLANSAB. *In: Meritum*. Belo Horizonte. v. 13. n. 2. p. 335-358. jul/dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uniformg.edu.br:21011/ojs/index.php/cursodireitouniformg/article/view/998/1084>. Acesso em 14 jul. 2021.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As Competências do Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.

DIAS, Christiane. **O novo marco do saneamento e regulação do setor**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uFceR7mu9Mw&t=860s>. Acesso em 01 mar. 2021.

DIAS, Christiane; MARANHÃO, Pedro; MOTTA, Carlos. **Webinar ANA: O Novo Marco Legal do Saneamento**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Lamzmo2_1SQ&t=12s. Acesso em 01 mar. 2021.

DIAS, Jefferson Aparecido. **Federalismo à brasileira: Federalismo e municípios – Parte 1**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/federalismo-a-brasileira/281699/federalismo-e-municipios-parte-1>. Acesso em 16 abr. 2021.

DIEGUES, Geraldo César. A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil. *In: Administração Pública e Gestão Social*. 4.v. 4.n., Viçosa, out-dez, 2012, p. 365-380.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. 3. Ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *In: Revista de Administração Pública*, v.35, n.1, p. 119-144, fev. 2001. Disponível em:
https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15464/1/Parcerias%2c%20novos%20arranjos%20institucionais%20e%20pol%c3%adticas%20p%c3%bablicas%20no%20n%c3%advel%20local%20de%20governo%2c%20Marta%20Ferreira%20Santos%20Farah%28foco%29_P.pdf. Acesso em 08 mai. 2021.

FARIA, Edimur Ferreira de; ROCHA, Rogéria Mara Lopes; GOMES, Isabella Monteiro. **Os Desafios da Integração da Gestão Ambiental com a Gestão de Recursos Hídricos**. Disponível em:
http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/edimur_ferreira_de_faria2.pdf. Acesso em 22 abr. 2021.

FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. **As reformas urbanas de Campos e suas contradições**. O plano de 1944: uma nova ordem social e urbana. *In: Anais do 6º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Natal, RN. 2000.

FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. Configuração do espaço urbano da cidade de Campos dos Goytacazes, após 1950: novas centralidades, velhas estruturas. *In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em
<http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaespacial/10.pdf>. Acesso em 13 out. 2021.

FERREIRA, Maria Luísa Brasil Gonçalves. **A desigualdade de acesso ao saneamento básico**. Disponível em:
<https://domtotal.com/noticia/1406825/2019/12/a-desigualdade-de-acesso-ao-saneamento-basico/>. Acesso em 14 jul. 2020.

FONSECA, Venilson Luciano Benigno. **Gestão de Políticas Públicas Regionais e Locais**. Disponível em:
http://proedu.rnp.br/bitstream/handle/123456789/1601/Gestao_Politiclas_Publicas_03_07_15.pdf. Acesso em 22 abr. 2021.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Madrid: Alianza, 1987.

GARCIA, Viviane Macedo. **Desafios e perspectivas dos municípios [Parte I]**. Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=73M1kAQ5gUg&list=WL&index=91&t=957s>. Acesso em 23 abr. 2021.

GERHARDT, Tatiana Engel. SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em 24 ago. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *In: RAE - Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GONÇALVES, Lara Satorio; SILVA, Caroline Rodrigues da. Pandemia de Covid-19: Sobre o Direito de Lavar as mãos e o “novo” marco regulatório de saneamento básico. *In: Revista Científica Foz*. v. 3. n. 1. São Mateus: FVC, 2020, p. 71-92. Disponível em: <https://revista.ivc.br/index.php/revistafoz/article/view/170/75>. Acesso em 23 abr. 2021.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. *In: Ciências Sociais Unisinos*. jan/abr, 2006. 5-11p.

GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. **O Império das Províncias**. Rio de Janeiro, 1822-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. Atlas. São Paulo. 2009.

GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: Esta é a questão?** Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v22n2/a10v22n2>. Acesso em 23 ago. 2021.

HAMILTON, A. Alexaneder; MADISON, James; JAY, John. **Sobre a Constituição dos Estados Unidos**. Tradução de E. Jacy Ribeiro. São Paulo: IBRASA, 1964. 195 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Campos dos Goytacazes**: Panorama. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em 27 out. 2021.

IWA – International Water Association. Disponível em: <https://iwa-network.org/>. Acesso em 12 jul. 2022.

KUNRATH, Yasmine Coelho. Eficácia dos direitos fundamentais. *In: Âmbito Jurídico*. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/eficacia-dos-direitos-fundamentais/>. Acesso em 21 mai. 2021.

KUWAJIMA, Julio Issao; SANTOS, Gesmar Rosa dos; FECHINE, Valéria Maria Rodrigues; SANTANA, Adrielli Santos de. Saneamento no Brasil: Proposta de Priorização dos investimentos públicos. *In: Texto para discussão*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília – Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAMEGO, Alberto Ribeiro. **O Homem e o Brejo**. Serviço gráfico do I.B.G.E: Rio de Janeiro, 1945.

LASSANCE, Antônio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In: **Federalismo à brasileira**: questões para discussão*. Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. Brasília: Ipea, 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: O município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**: Desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Maria Isabel Leite de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Humano à água e a perspectiva econômica para a Sustentabilidade Hídrica. *In: **Revista do CNMP**: água, vida e direitos humanos*. Conselho Nacional do Ministério Público. n. 7, 2018. Brasília: CNMP, 2018.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. O federalismo brasileiro: uma forma de estado peculiar. *In: **Estação Científica Online***. 5.n. Juiz de Fora, jan. 2008.

LIMBERGER, Têmis. Saneamento – Política Pública Preventiva em saúde coletiva. *In: **Revista do Ministério Público do RS***. Porto Alegre. n. 71. jan. 2012 – abr. 2012. Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1342124364.pdf. Acesso em 22 jun. 2021.

LIRA, Rodrigo Anido. **Representação, Participação e Cooptação nos Conselhos Municipais em Campos dos Goytacazes**. 2012. 123f. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, 2012.

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. 2. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MESQUITA, Paulo Sérgio Belchior. Perfil da pesca artesanal na Bacia de Campos/RJ. *In: **GeoPUC** – Revista da Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, p. 96-114, jan-jun. 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Do SNIS ao SINISA**: Informações para planejar o Esgotamento Sanitário. Brasília: dezembro, 2020. Disponível em:

http://www.snis.gov.br/downloads/cadernos/2019/DO_SNIS_AO_SINISA_ESGOTO_SNIS_2019.pdf. Acesso em 23 jun. 2021.

MOREIRA, Daiana Junqueira; SANTOS, Patrícia Fernandes; SOUZA, Maria Carolina Albino de; SILVA, Marcelo Werner da. O acervo do sindicato da indústria e da refinação do açúcar nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo como subsídio para a compreensão da atividade açucareira na cidade de Campos dos Goytacazes/RJ. *In: Memória do Encontro de Estudos do Patrimônio Cultural: desafios da preservação do patrimônio cultural em Campos dos Goytacazes*. Campos dos Goytacazes: EdUENF, 2019.

MORETTO, Carmen Célia de Oliveira Azevedo. **O caminho do lixo hospitalar em Campos dos Goytacazes**: questão de gerenciamento, segurança ambiental, coletiva e do trabalhador. 2004. 146f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Cândido Mendes. Campos dos Goytacazes, 2004.

MORETTO, Maria Azevedo. **A ‘maceguenta’ memória social na política cultural da ‘azamboada’ Campos dos Goytacazes**. 2011.113f. Dissertação (Mestrado em Museologia e Patrimônio) – Museu de Astronomia e Ciências Afins, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

MONTORO, Eugênio Augusto Franco. O município no desenvolvimento brasileiro. *In: Revista de Administração de Empresas* [online]. 1976, v. 16, n. 5, pp. 29-32. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901976000500003>. Acesso em 18 abr. 2021.

NORONHA, Gustavo Carneiro de; HORA, Mônica de Aquino Galeano Massera da; CASTRO, Elza Maria Neffa Vieira de. **O papel do Poder Público na gestão dos recursos hídricos**. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/labore/article/view>. Acesso em 02 mar. 2021.

OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *In: International Tax and Public Finance*. v. 12. p. 349-373, 2005.

OLIVEIRA, Bruno Carneiro. Federalismo e municipalismo na trajetória política do Brasil. *In: Mercator (Fortaleza) [online]*. v. 17. e17023, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/rm2018.e17023>. Acesso em 22 abr. 2021.

OLIVEIRA, Cláudia Alves de. Competências ambientais na Federação Brasileira. *In: Revista de Direito da Cidade*. 4.v. 2.n., p. 40-64 40, 2012.

OLIVEIRA, Cristiano Lessa de. Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características. *In: Travessias: Educação, Cultural, Linguagem e Arte*, v. 2, n. 3, ed. 4, 2008, p. 2-16. Disponível em <http://erevista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/3122/2459>. Acesso em 27 ago. 2021.

OLSON, Mancur. The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. *In: Harvard University Press*. Cambridge: Massachusetts, 1971.

OSTROM, Vicent. **The meaning of American federalismo**: constituting a self-governing Society. San Francisco: ICS Press, 1991.

PAES NETO, José. **Desafios e perspectivas dos municípios [Parte II]**. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=UkzJxj9imbQ>. Acesso em 25 abr. 2021.

PAGNOCCHESCHI, Bruno. Governabilidade e Governança das águas no Brasil. *In: Governança ambiental no Brasil*: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

PETROBRÁS. **Trajetória**. Disponível em <https://petrobras.com.br/pt/quem-somos/trajetoria/>. Acesso em 12 out. 2021.

PIMENTEL, Paula Cruz. **Memórias de comerciantes locais**: A nova funcionalidade do centro histórico de Campos dos Goytacazes – RJ. 2016. 95f. Dissertação (Mestrado em Memória Social) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. *In: Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. v. 275. p. 125-154. maio/ago. 2017

PLUHAR, Cristiano. As relações comerciais no século XVIII e XIX entre Campos dos Goytacazes e Rio de Janeiro. *In: Anais do III Encontro de Geografia e VI Semana de Ciências Humanas*. Instituto Federal Fluminense Campos dos Goytacazes, 2010. Disponível em <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/ENGEO/article/view/1667>. Acesso em 13 mar. 2022.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: Condições de possibilidade e características essenciais. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília. a. 49, n. 193, p. 21-30, jan-mar, 2012.

RIBEIRO, Wladimir António. O saneamento básico como um direito social. *In: Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte. a. 13. n. 52. p. 229-251. out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.stiueg.org.br/Documentos/7/O%20saneamento%20basico%20como%20um%20direito%20social.pdf>. Acesso em 07 jun. 2021.

SANTOS, Enos Florentino. **O papel dos municípios na proteção dos recursos hídricos**. Disponível em [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-18/RBDC-18-105-Artigo_Enos_Florentino_Santos_\(O_Papel_dos_Municipios_na_Protecao_dos_Recursos_Hidricos\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-18/RBDC-18-105-Artigo_Enos_Florentino_Santos_(O_Papel_dos_Municipios_na_Protecao_dos_Recursos_Hidricos).pdf). Acesso em 22 abr. 2021.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. A evolução histórica do federalismo brasileiro: uma análise histórico-sociológica a partir das constituições

federais. *In: XXI Encontro Nacional do CONPEDI*. 1.ed. v. 21. p. 8-14794. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SAMPAIO, Marcos. **O conteúdo essencial dos direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: introdução, fundamentas e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCUDINO, Fernanda Valadão. **Por água abaixo: um estudo sobre o saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro**. 2019. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Ciências do Homem (CCH). Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes, 2019. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2019/11/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Fernanda-Scudino-Por-%C3%A1gua-abaixo.pdf>. Acesso em 13 set. 2021.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias. *In: Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2009.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020. Disponível em <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2019>. Acesso em 22 out. 2021.

SMIDERLE, Diléa de Araújo Vieira. **O multiforme do desafio do setor sucroalcooleiro de Campos dos Goytacazes (RJ)**. 2009. 107f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Centro de Ciências do Homem (CCH), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, 2009.

SOARES, Lucília Rodrigues Pereira. **O novo marco regulatório do saneamento básico: análise do impacto das mudanças na região norte fluminense**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade). Universidade Cândido Mendes. Campos dos Goytacazes, 2022. Disponível em: <https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2022/06/LUCILIA-RODRIGUES-PEREIRA-SOARES.pdf>. Acesso em 13 jul. 2022.

SOARES, Orávio de Campos. **Muata Calombo: consciência e destruição**. Campos dos Goytacazes: Fafic, 2004.

SOFFIATI, Arthur. O Núcleo de Campos dos Goytacazes/RJ e a drenagem urbana. *In: Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Campos dos Goytacazes/RJ, 16 a. 63 n., mai-ago/2019. Disponível em: https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2019/09/Artigo4-mai_ago2019.pdf. Acesso em: 25 fev. 2022.

SOFFIATI, Arthur. DNOS: Uma Instituição mítica da república brasileira. *In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. 7v. 2n., novembro/2005. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/145>. Acesso em: 25 fev. 2022.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. *In: BIB: Revista Brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. 65. n. São Paulo: ANPOCS, 2008.

TOMIO, Fabrício de Limas; ORTOLAN, Marcelo. Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais. *In: Revista de Administração Municipal*. 1.v., p. 4-14, 2015.

TOTTI, Maria Eugênia Ferreira. **Gestão das águas na bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul: Governança, instituições e atores**. 2008. 143f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes, 2008. Disponível em <http://uenf.br/posgraduacao/ecologia-recursosnaturais/wp-content/uploads/sites/7/2013/11/Maria-Eugenia-Totti.pdf>. Acesso em 30 jan. 2021.

TOTTI, Maria Eugênia Ferreira. Gestão das águas no Brasil: trajetórias e reflexões. *In: Agenda Social*. Revista do PPGPS/UENF. Campos dos Goytacazes, v.3, n.1, jan-abr, 2009, p.01-22.

TRATA BRASIL. **Estudo de perdas de água do Instituto Trata Brasil de 2022 (SNIS 2020)**: desafios para a disponibilidade hídrica e avanço da eficiência do saneamento básico no Brasil. Disponível em https://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Perdas_d%C3%A1gua/Relat%C3%B3rio_Completo.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.

TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2021**. Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/pt/estudos/ranking-do-saneamento/itb/novo-ranking-do-saneamento-2021>. Acesso em 09 nov. 2021.

VASCONCELOS, Ronald Fernando Albuquerque. Política de Saneamento: desafios no contexto de desconstrução das políticas públicas do Estado. *In: Revista de Políticas Públicas*. 22.v. n.2. 2018.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, 17. a., 3107 n., 3 jan. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20774>. Acesso em: 16 abr. 2021.

VERDELIO, Andreia. **Bolsonaro sanciona lei do novo Marco Legal do Saneamento Básico**: Texto prevê universalização dos serviços de água e esgoto até 2033. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-07/governo-sanciona-novo-marco-legal-do-saneamento>. Acesso em 30 jun. 2021.

WHATELY, Marussia. O município e a governança da água: Subsídios para agenda municipal de cuidado com a água. *In: Aliança pela água*. Disponível em: <https://www.aliancapelaagua.com.br/wp-content/uploads/2017/04/relatorio-municipios.pdf>. Acesso em 22 de abr. 2021.

ZULLO, Lucas Martins Bohrer. **Análise do contrato de concessão de águas no município de Campos dos Goytacazes (RJ) entre 1999 e 2020**. 2021. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Ciências do Homem (CCH). Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes, 2021.