



CONTRIBUIÇÕES CONCEITUAIS PARA O DEBATE ACERCA DA NOVA REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO

CONCEPTUAL CONTRIBUTIONS TO THE DEBATE ABOUT THE NEW REGIONALIZATION OF SANITATION

Carlos Frederico Ribeiro⁽¹⁾

Professor de Geografia e Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF).

Érica Tavares⁽²⁾

Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF).

E-mail⁽¹⁾: cafreribeiro@gmail.com

RESUMO

Esse artigo propõe analisar as diferentes abordagens geográficas sobre a regionalização, buscando contribuir para o debate conceitual e político a respeito da nova regionalização do saneamento imposta Lei 14.026/ 2020. Para alcançar tal objetivo recorreu-se à pesquisa documental sobre as legislações ligadas ao setor de saneamento básico, confrontando os aspectos relativos às questões regionais com análise bibliográfica acerca da temática. Foi identificado que a regionalização como processo e como fato são abordagens conceituais importantes para as pesquisas sobre o setor, visto que a nova regionalização possui controvérsias e não se pode encará-la apenas como um modelo de prestação.

ABSTRACT

This article proposes to analyze the different geographic approaches on regionalization, seeking to contribute to the conceptual and political debate regarding the new regionalization imposed by Law 14.026/ 2020. To achieve this goal, a documental research was made about the legislations related to the basic sanitation sector in Brazil, confronting the aspects related to regional issues with the bibliographic analysis about the theme. It was identified that regionalization as a process and fact are more appropriate approaches to be adopted in research on the sector, since the new regionalization is controversial and cannot be seen only as a model of provision.

Palavras-chave: Saneamento. Regionalização. Financeirização.

Key words: Sanitation. Regionalization. Financialization.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da história, o setor de saneamento vem apresentando curvas de avanços e retrocessos. Depois do vazio institucional, com o declínio do primeiro Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) (HELLER et al., 2013), foi aprovado em 2007, o Marco Legal do saneamento (Lei 11.445) baseando-se em princípios de direitos sociais, dando início a um período de diversos avanços nunca antes alcançados (BRITTO; REZEDE, 2017). Somando-se às conquistas da primeira década dos anos 2000, três anos após o Marco, o acesso à água potável, ao esgotamento sanitário e à higiene passa a ser incluído como Direito Humano através da resolução A/RES/64/292, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (UNGA, 2010)

Em 2020, o vírus SARS-CoV-2 se dissemina pelo mundo, dando início a pandemia do Coronavírus. No Brasil, além da realidade de significativa desigualdade de acesso aos serviços de água e esgoto, o vírus chega em um momento delicado de crise econômica e política de um governo negligente com

a vida da população¹. Nesse cenário, é aprovada a Lei 14.026 (Nova Lei do Saneamento – NLS) designando freios a certos avanços garantidos no Marco Legal e intervindo radicalmente no setor. A nova redação da Lei 11.445/07 tem como propósito modificar as relações institucionais e administrativas de saneamento e viabilizar maiores oportunidades de penetração do capital privado, lançando mão da regionalização como segurança aos investimentos (SOUSA, 2020).

A regionalização é uma realidade para o setor desde a década de 70, com a formulação do PLANASA, visando o estabelecimento das Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs). Posteriormente, a Constituição Federal (CF) em seus artigos 25, parágrafo 3º, e 241, regulamentada pela Lei 11.445/07 e pelo Estatuto da Metrópole (Lei 13.089 de 2015) estabelece as formas de prestação regionalizada². A NLS atualizou os tipos de regionalização e transferiu esse papel aos Estados e à União. Dessa forma, ela deixa de ser uma consequência dos interesses comuns entre municípios limítrofes e se integra às estratégias políticas e econômicas do Estado. Portanto, faz-se necessário compreendê-la não apenas como um fim em si mesma, mas conceituá-la e problematizá-la, enquanto um mecanismo de operação do Estado e do capital sobre o território.

Este artigo tem como objetivo discutir as principais abordagens que compõem a questão da regionalização buscando contribuir com bases teóricas para a análise da mesma, que se delineia com a NLS. Inicialmente, é apresentado alguns apontamentos sobre as alterações do NLS relacionando com o atual governo e a lógica da financeirização. Na segunda parte, serão expostas e discutidas as contribuições conceituais da geografia nas abordagens sobre a regionalização.

2. METODOLOGIA

A metodologia adotada consiste em pesquisa documental sobre as legislações ligadas ao setor de saneamento básico no Brasil, confrontando os aspectos relativos às questões regionais com o levantamento bibliográfico acerca da temática a partir de livros e artigos. Ressalta-se que as discussões aqui tratadas, fazem parte de resultados parciais de uma construção analítica, de caráter conceitual e empírico mais geral, ligada à pesquisa de dissertação.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. Os mecanismos da nova regionalização do saneamento

A regionalização foi uma imposição da NLS em que todos os Estados deveriam, dentro de um prazo determinado, dividir os municípios em diferentes unidades regionais, em que a prestação dos serviços de água e esgoto estivesse sob responsabilidade das CESBs. Ultrapassados esses prazos, caberia ao Governo Federal intervir, criando ao seu critério, os blocos de referências³. A nova Lei deixa claro, logo em seu artigo 2º, inciso XIV, a prestação regionalizada⁴ como um princípio básico do saneamento (BRASIL, 2020), que visa ganhos de escala, garantia da universalização e da viabilidade

¹ O Brasil foi um dos países mais afetados pela pandemia, com excesso de mortes e elevada subnotificação dos casos (ORELLANA et al., 2021).

² No Marco Legal, as formas de prestação regionalizadas se limitavam apenas em: região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

³ Além da responsabilidade entre as duas instâncias (estadual e federal), não é definida a diferença entre as duas novas formas de regionalização.

⁴ Segundo a o artigo 3, inciso VI da NLS, a prestação regionalizada é uma “modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município” (BRASIL, 2020). Ela pode ser estruturada em a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, b) unidade regional de saneamento básico ou c) bloco de referência.

técnica e econômico-financeira. A Lei ainda dispõe de artigos (4º, inciso V e 49, inciso XIV) que intenciona promover e incentivar, respectivamente, a prestação regionalizada. Os municípios que não aderirem ao modelo e que optarem por um serviço municipalizado, serão vetados dos repasses de recursos federais dos fundos criados com destinação ao setor. Dessa forma, os municípios, enquanto titulares dos serviços, perdem seu poder de decisão.

A regionalização nos moldes da NLS é um dos mecanismos centrais para a venda dos serviços das CESBs. Uma vez estabelecidas, as unidades regionais serão submetidas a leilões e, os municípios que as compõem, terão seus serviços prestados pela empresa vencedora. Ou seja, eles não terão autonomia de decidir sobre seus contratos. Além disso, para que os serviços continuem sob domínio das CESBs, essas deverão concorrer com as empresas privadas nos leilões. O argumento de defesa para esses novos arranjos apoia-se em um discurso de modernização jurídica, e afirma que a NLS “estabelece condições sadias de competição entre as empresas, permitindo aos investidores privados mais segurança ao aportar recursos nesses serviços” (SOUSA, 2020). Sobre esse aspecto, a própria Lei inclui termos como “livre competição”, a fim de atrair o capital privado para o setor. Se a regionalização é entendida como uma medida modernizadora, qual é a ideia de modernização para o Governo Federal?

A trajetória política e econômica do atual governo começou antes mesmo de ele se estabelecer. Em 2016, após o impeachment de Dilma Rousseff iniciou-se um período de ascensão de um conservadorismo reacionário (BRAZ, 2017), com a criação da Medida Provisória (MP) nº 727 que deu origem à Lei de Programa de Parcerias de Investimentos (Lei 13.334/16)⁵; a PEC 241, conhecida como a PEC do Congelamento dos Gastos Públicos e a PEC nº 287, da “contrarreforma da previdência social que prevê desvinculação das pensões do salário mínimo, aumento da idade mínima e do tempo de contribuição” (Ibid., p. 96). No caso do saneamento, Brito e Rezende (2017) já enfatizavam as contradições observadas na “perspectiva do saneamento como um direito social e na perspectiva do saneamento inserido na lógica de financeirização e mercantilização” (BRITO, 2017, p. 562). Em 2019, com um novo governo autoritário de extrema direita, tais contradições se acentuam. O Brasil atualiza as reformas já iniciadas aprofundando as medidas neoliberais, com fortes incentivos ao avanço das privatizações de diversas empresas estatais. Além disso, acrescentam-se os ataques aos avanços sociais, aos direitos humanos, às minorias, à ciência e ao meio ambiente. Nesse contexto, notam-se as tendências de retrocessos no setor de saneamento com graves impactos para a garantia dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, visto que se prevalece a lógica da mercantilização dos recursos e serviços.

O Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído em 1997, é um outro instrumento que tem sido atualizado pelo Governo⁶, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à frente dos processos realizados desde o início do programa. Além disso, em 2020, foi lançado o programa chamado TransformaGov, gerido pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com objetivo de “modernizar” a administração pública. No ano seguinte, foram instituídos o Fórum e a Política Nacional de Modernização do Estado, tendo como um dos princípios a competitividade dos setores públicos e privados. Essa política possui como um dos eixos temáticos (art. 5º, inciso I), o ambiente de negócios próspero, que objetiva promover a “ampliação da competitividade, do investimento e da produtividade, por meio da redução das barreiras ao empreendedorismo, da inovação e da simplificação do arcabouço regulatório” (BRASIL, 2021).

É nesse contexto de “modernização”, que o setor de saneamento foi atingido com a NLS. Ressalta-se

⁵ De acordo com o Art. 1º da Lei, o programa se destina “à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização” (BRASIL, 2016)

⁶ Vide o Decreto nº 10.674 de abril de 2021, que inclui a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) no PND.

que essas políticas servem de base para o aprofundamento da financeirização no setor, processo que se inicia a partir da mudança de composição de capital das maiores concessionárias privadas de saneamento. Assim, como pode ser observado no trabalho de Britto e Rezende (2017), as cinco maiores empresas que dominam o setor são controladas por atores ligados ao mercado financeiro, tais como, bancos e fundos de investimento internacionais. A lógica de atuação das empresas controladas por investidores internacionais e nacionais é ainda mais agressiva. Pessanha (2019, p. 24) afirma que “o setor financeiro tem como uma de suas características a ocultação dos fatos e a ideia subjacente de tornar complexo os processos”. Isso dificultará o acionamento de mecanismos para o controle social por parte da população, o que torna mais fluida a produção e reprodução do capital.

O interesse do mercado financeiro nos serviços públicos é a captação da tarifa, que se configura como um pagamento regular da população para obter o acesso aos serviços. Mesmo em período de crise econômica, a probabilidade do pagamento da tarifa é alta, o que viabiliza a produção e multiplicação de títulos, isto é, de capital fictício. Conforme assinala Pessanha (2019, p. 40) “a transformação dessas rendas fixas em capital fictício ganhou agilidade e volume, e encontrou nos fundos financeiros uma plataforma superior e mais eficiente para se movimentar, reproduzir e acumular ativos que os antigos conglomerados bancários”. Nessa fase do capitalismo financeiro, o valor da produção não é mais o foco principal da atividade econômica, mas sim o valor das ações (HARVEY, 2008), criando assim, de forma paradoxal, uma “indústria” dos fundos financeiros (PESSANHA, 2019).

Sob esses aspectos apresentados, o arranjo que tem se constituído é elevado a um outro patamar. Em primeiro lugar, a regionalização, bem como a própria lei, não se coloca disposta a intervir atendendo aos princípios dos Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário (DHAES). Como aponta Neves-Silva e Helles (2016, p. 1868)

intervenções para melhorar o acesso à água e ao esgotamento sanitário, baseadas nos direitos humanos, sem discriminação, com participação social, transparência e responsabilidade, podem fazer diferença na vida e na saúde das populações vulneráveis, principalmente mulheres e crianças, resultando em melhora do bem-estar, redução da mortalidade infantil, redução da desigualdade de gênero, melhora no acesso à educação, melhora da qualidade de vida e redução da pobreza.

Isso significa que a direção desse processo está apontado para contramão de toda construção da trajetória política, jurídica e social do setor de saneamento no Brasil. Outro ponto importante é que, uma vez submissa ao capital, a lógica que se estabelece é orientada pela organização de regiões economicamente atrativas e, assim, deixa de ser apenas um instrumento para o compartilhamento de interesses comuns entre municípios limítrofes, para servir de mecanismo conveniente aos interesses privados (do mercado financeiro).

3.2. A regionalização como conceito: contribuições teórico-conceituais

Apesar da regionalização ser um conceito polissêmico, apropriado por diversas áreas do conhecimento, que vai da Economia à Antropologia (HAESBAERT, 2010), optou-se pelas contribuições de geógrafos para o debate, devido aos estudos regionais estarem presentes na Geografia desde o desenvolvimento desta enquanto ciência. Duarte (1980), a partir de uma análise comparativa de estudos produzidos a respeito do tema, sistematizou quatro abordagens conceituais associadas à postura metodológicas: a) regionalização como diferenciação de áreas, b) regionalização como classificação, c) regionalização como instrumento de ação e d) regionalização como processo.

A regionalização como diferenciação de áreas remete à uma geografia tradicional, pautada na identificação de diferentes paisagens na superfície terrestre diante da perspectiva escalar, ou seja, se

resumia em “subdividir um espaço maior, geralmente um território nacional, em subespaços ou regiões complexas, com alta coesão dos elementos que as definem” (DUARTE, 1980). Como aponta Lencioni (2005), essa visão produziu uma geografia que não se preocupava com os conhecimentos gerais da realidade, baseadas em leis e princípios, mas sim com a valorização do que era singular, de caráter único. Já a segunda abordagem, remete a uma geografia quantitativa, tendo como objetivo classificar diferentes áreas com características homogêneas. Isso significa uma exaustiva regionalização sobre a totalidade do espaço, classificando as regiões mediante suas características homogêneas⁷ e criando espaços multivariados (DUARTE, 1980).

Ainda sob influência da matemática e dos métodos quantitativos, a terceira abordagem traz a regionalização como instrumento de ação. Essa abordagem fica mais presente a partir dos anos 50, com o desenvolvimento regional e as teorias econômicas de localização (DUARTE, 1980). Segundo Lencioni (2005, p. 191-192), “desenvolveu-se uma íntima relação entre os estudos regionais e o planejamento regional. Como decorrência, a região se tornou um instrumento técnico-operacional, a partir do qual se procurou organizar o espaço”. Na última abordagem metodológica, a regionalização é abordada de forma mais crítica, enquanto processo. O espaço regionalizado é analisado como um reflexo da totalidade, ou seja, integra-se a uma dinâmica global (DUARTE, 1980). Como aponta o autor, o foco dessa abordagem privilegia analisar as relações entre as regiões, posto que estas indicam seu estágio de desenvolvimento. A regionalização e o espaço regionalizado são analisados sob o método do materialismo histórico dialético, que fundamenta essa perspectiva da totalidade social. Isso significa que, com a influência do marxismo, a região é concebida como uma totalidade histórica e apreciada não mais sob suas características particulares, mas a partir dos processos gerais (LENCIONI, 2005).

Lencioni e Duarte apontam a existência de críticas a esta abordagem, em que na atual fase monopolista do capitalismo, a produção do capital não necessita de uma estrutura regional para ocorrer – pois elas vão do nível local ao global sem intermediações. Todavia, outras análises concebem a regionalização e o espaço regionalizado como produto da articulação dos modos e relações de produção, da luta de classes ou da divisão social – e territorial – do trabalho, bem como da intervenção do Estado no modo de produção (DUARTE, 1980). A região, nessa perspectiva, é também analisada sob o processo geral de produção capitalista, isso traduz o estágio do desenvolvimento que o capitalismo se encontra (DUARTE, 1980; LENCIONI, 2005). Outra contribuição para o debate é a regionalização como fato e como ferramenta (RIBEIRO, 2015). Como aponta a autora, ambas são formadoras de regiões, constituídas de ideologias e de recursos político-administrativos. A regionalização como ferramenta se assemelha à abordagem de instrumento de ação (DUARTE, 1980), utilizada no campo do planejamento pelo Estado e “pelos agentes econômicos hegemônicos, desestabilizando a estrutura espacial do país” (RIBEIRO, 2015, p. 197), produzindo forma e conteúdo.

A regionalização como fato, é considerada a partir de um contexto histórico (e dialético) “dos múltiplos processos que movimentaram e limitaram a ação hegemônica” (RIBEIRO, 2015, p. 194). Conforme a autora, essa perspectiva incide sobre a regionalização uma análise, reflexão e interpretação para além de recortes temáticos, envolvendo escolhas analíticas e opções teóricas apoiada no acompanhamento periódico das mudanças dos arranjos institucionais e dos vínculos entre território, economia e política, desnaturalizando assim, os espaços regionalizados. Nesse aspecto Ribeiro (2015, p. 200) sintetiza que

o ato regionalizador compreende a institucionalização de fronteiras e limites, com vistas à implementação de uma determinada ação: analítica, política, econômica,

⁷ “Dessa forma têm-se: regiões homogêneas agrícolas, regiões funcionais urbanas, regiões administrativas etc., etc.” (DUARTE, 1980, p.13).



enfim social. Trata-se da definição do cenário, do contexto e da escala correspondentes aos objetivos da ação, implementada ou pretendida. Regionalizar envolve: espaço – tempo - ação social e, portanto, sujeitos e conflitos sociais.

Conceber a regionalização como totalidade, isto é, como processo e fato, consiste em analisá-la como uma realidade concreta e estruturada (DUARTE, 1988). Embora as diferentes concepções possam coexistir (DUARTE, 1980), esse é um dos principais pontos de confronto. Enquanto em outras abordagens o ponto de partida é a própria região em si, entendê-la como processo é questionar como se chega a ela, e também perceber as não-escolhas ou não-decisões, o que é, ou não, de interesse dos atores envolvidos. É sob esta lente conceitual e empírica que a regionalização do saneamento ganha mais recursos de análises, admitindo esse processo enquanto dinâmica do capitalismo contemporâneo. Essas abordagens fornecem base para uma discussão sobre o processo de financeirização que incide sobre o setor, em seu contexto nacional e global, vis a vis ao crescente processo de privatização de empresas estaduais e da progressiva presença da iniciativa privada nas concessões municipais.

4. CONCLUSÕES

Como parte de uma política de desestatização do Governo Federal, a NLS fornece uma segurança jurídica para a penetração do capital privado dentro do setor. Analisar a nova regionalização estabelecida pela Lei apenas como um modelo de prestação regionalizada dos serviços de água e esgoto, resulta na simplificação de um processo complexo, uma vez que novos atores internacionais ligados ao mercado financeiro vêm se apropriando do setor do saneamento. A regionalização como processo e como fato permite aprofundar e complexificar as análises, vinculando-a às estratégias políticas, econômicas e territoriais do Estado e analisá-la enquanto ação política, dotada de ideologia. Isso exige alguns esforços de retornar à história do saneamento refletindo sobre os processos dialéticos, tais como a centralização e descentralização, a neoliberalização/financeirização do setor, a participação dos atores hegemônicos, os conflitos de interesse e os avanços e retrocessos na garantia dos DHAES. Além disso, é necessário também compreender as relações do setor com o espaço, na produção e planejamento da cidade, considerando que é no nível local que os serviços se realizam.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 [...]. 246-B. ed. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 24 dez. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.588-de-24-de-dezembro-de-2020-296387871>. Acesso em: 01 out. 2021. BRASIL. 10.609. Decreto no 10.609, de 26 de Janeiro de 2021.
- BRASIL. 13.334. Lei nº 13.334, de 13 de Setembro de 2016. . 2016.
- BRASIL. 14.026. Lei nº 14.026, de 15 de Julho de 2020. . 2020.
- BRASIL. 10.609. Decreto nº 10.609, de 26 de Janeiro de 2021. . 2021.
- BRAZ, M. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serviço Social & Sociedade**, n. 128, p. 85–103, abr. 2017.



- BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, n. 39, p. 557–581, 2017.
- DUARTE, A. C. Regionalização: considerações metodológicas. **Boletim de Geografia Teórica**, v. 10, n. 20, p. 5–32, 1980.
- DUARTE, A. C. O Conceito de totalidade aplicado à identificação de uma região. **Revista Brasileira de Geografia**, n. 2, p. 99–106, 1988.
- HAESBAERT, R. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. p. 23, 2010.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17. ed. São Paulo: Layola, 2008.
- LENCIONI, S. Região e Geografia: a noção de região no pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; DAMIANI, A. L. (Eds.). . **Novos caminhos da geografia**. Coleção Caminhos da geografia. São Paulo, SP: Editora Contexto, 2005. p. 187–204.
- NEVES-SILVA, P.; HELLER, L. O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 6, p. 1861–1870, jun. 2016.
- ORELLANA, J. D. Y. et al. Excesso de mortes durante a pandemia de COVID-19: subnotificação e desigualdades regionais no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 1, p. 16, 2021.
- PESSANHA, R. M. A “indústria” dos fundos financeiros: potência, estratégias e mobilidade no capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.
- RIBEIRO, A. C. T. REGIONALIZAÇÃO: FATO E FERRAMENTA. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Eds.). . **Brasil, Século XXI - Por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editoria, 2015. p. 194–212.
- SOUSA, A. C. A. DE. O que esperar do novo marco do saneamento? **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 12, p. e00224020, 2020.
- United Nations General Assembly (UNGA). Human Right to Water and Sanitation. Geneva: UNGA; 2010. UN Document A/RES/64/292.