

O planejamento territorial e a nova regionalização do saneamento básico no Brasil

RESUMO

Este artigo tem como objetivo estudar o desenvolvimento regional e o novo modelo de regionalização do saneamento básico no Brasil para o planejamento territorial, tendo em vista que a problemática parte da discussão de como os municípios que não possuem condições econômico-financeiras para arcar com os custos de operação e manutenção vão se organizar para alcançar as metas de universalização do saneamento impostas pela nova lei? Para elaborar essa pesquisa foi possível compor uma abordagem bibliográfica, documental e descritiva com o envolvimento do aporte teórico de diversos autores da geografia e economia para conceituar o território, a região e sua importância para o planejamento territorial com atenção aos princípios do pacto federativo. Os resultados trouxeram a interpretação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico e sua configuração do modelo de regionalização, podendo interferir na prática do subsídio cruzado e consequentemente afetar o progresso para a universalização.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento do território; saneamento básico; desenvolvimento regional.

Izidio Rocha Silva Junior

izidiorsj@gmail.com

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mossoró. Rio Grande do Norte. Brasil.

Larissa da Silva Ferreira Alves

larissafferreira@uern.br

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mossoró. Rio Grande do Norte. Brasil.

Elicely Cesário Fernandes

elicely_uir@hotmail.com

Universidade do Estado do Ceará. Fortaleza. Ceará. Brasil.

Carla Camila Gomes Freitas

carlacamila@uern.br

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mossoró. Rio Grande do Norte. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a região e o desenvolvimento no Brasil aborda algumas mudanças envolvendo a regionalização e as políticas públicas, essas mudanças são agregadas com a necessidade do planejamento e da urbanização. Com essas mudanças no Brasil, o ano de 2020 trouxe um Novo Marco Legal de Saneamento Básico, Lei nº 14.026/2020, que dispõe de alterações complexas na perspectiva de que os municípios são os detentores da titularidade do saneamento e com isso devem ofertar somente através de licitação a sua concessão para as prestadoras do serviço, sejam públicas ou privadas. Desse modo, é possível problematizar sobre como os municípios que não possuem condições econômico-financeiras de arcar com os custos de operação e manutenção vão se reorganizar e aplicar as metas de universalização do saneamento impostas pela nova lei? Isso, nos remete a pensar nos desdobramentos para a sustentabilidade financeira dos municípios que necessitam da prática do subsídio cruzado para garantir o acesso aos serviços de distribuição de água e coleta com tratamento de esgotamento sanitário.

Pensando nisso, através de uma pesquisa de natureza básica com abordagem qualitativa e procedimentos bibliográfico, documental e descritivo, buscou inicialmente no aporte teórico de diversos autores da geografia e economia, conceituar o território, a região e sua importância para o planejamento territorial, contextualizando inicialmente com o acervo literário de Bezzi (2004), Haesbaert (2004; 2010), Oliveira (1981), Santos (1978), Cano (2011), Barbosa (2014), Tavares (2021), Câmara e França (2014), Cruz e Ramos (2016) e outras diversas abordagens da literatura que se relacionam, inclusive, com os princípios do pacto federativo e os serviços de saneamento básico e seus desafios. Em seguida, com dados documentais das leis, decretos e informações em sites de instituições públicas, pôde ser feita análise do planejamento e do desenvolvimento das políticas de saneamento básico no país. Contudo, este artigo tem por objetivo estudar o desenvolvimento regional e o novo modelo de regionalização do saneamento básico no Brasil para o planejamento territorial.

Essa pesquisa justifica-se pela importância do planejamento regional como forma de diminuir as desigualdades entre os municípios e a cooperação dos mesmos para com as necessidades de aplicação e consolidação de políticas de interesse coletivo.

Para organização desse artigo, foi possível dividi-lo além de 1. INTRODUÇÃO, 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS, 3. REFERENCIAL TEÓRICO com o PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL que contextualiza região, território, regionalização e a divisão das macros e microrregiões no Brasil; O SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO E O PLANEJAMENTO REGIONAL com uma leitura sobre o desenvolvimento do saneamento no Brasil ao longo do século, uma breve discussão relacionando-o ao pacto federativo e a prática do subsídio cruzado no saneamento; 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES com A NOVA REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BRASILEIRO em que discute sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico com suas diretrizes sobre a regionalização e a atual situação do país para a divisão dos blocos regionais e por fim as REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1 Caracterização da pesquisa

Para o desenvolvimento da pesquisa utilizou-se da revisão e levantamento bibliográfico que foi desenvolvido com base em material didático já elaborado constituído principalmente de livros e artigos científicos. A realização da pesquisa bibliográfica é fundamental para que se conheça e analise as principais contribuições teóricas sobre um determinado tema ou assunto (GIL, 2002).

A abordagem do estudo foi enquadrada como pesquisa qualitativa, nesse sentido, o trabalho tem o entendimento de fenômenos complexos específicos, de natureza economico-social, mediante descrições, interpretações e comparações sem considerar os aspectos numéricos relacionados às regras matemáticas e estatísticas (FONTELLES, 2009).

Neste estudo, foi empregada a pesquisa descritiva, que, segundo Marconi e Lakatos (2017), tem como objetivo observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos sem manipulá-los, buscando descrever suas características e relações de forma sistemática e fiel à realidade

Todavia, para a coleta dos dados e desenvolvimento do artigo, houve a necessidade de aprofundar o levantamento bibliográfico discutido e disponibilizado pelo curso de pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido – PLANDITES pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Planejamento e desenvolvimento regional

Planejar o território e emplacar o desenvolvimento regional leva sempre em conta os variados tipos de estudos direcionados ao contexto social e econômico, de modo que, o planejamento busca das teorias e princípios para fomentar as ações que concretizam o desenvolvimento do espaço, assim como, os conceitos de território e região se lançam como pontes para a compreensão e modo de planejamento desse espaço em que estamos inseridos.

3.2 Região e território

A caracterização da região é fator constante em qualquer abordagem que envolva por exemplo o desenvolvimento regional, planejamento regional ou a regionalização. Pois, durante as mudanças das décadas passaram-se a contextualizar múltiplas abordagens conceituais. Para Bezzi (2004), os aportes teóricos submetidos aos conceitos de região se dinamizaram, porém, conservaram o seu peso científico e isso é importante para compreendermos a conceituação e evolução.

Para Haesbaert (2010), quando se discute Território e Região, devemos ter a percepção de sua distinção em função das bases filosóficas e do contexto

geográfico e histórico no qual essa abordagem se insere. Haja vista que, pela perspectiva dissociativa são compreendidos pelas categorias da prática ou de análise. E pela perspectiva associativa não há uma separação linear entre as duas abordagens, podendo inclusive ser relacionado como uma estando inserido na outra.

Haesbaert (2010), também compreendeu a amplitude da concepção de território seguindo pelas visões de Rafestin (1980), Sack (1986) e Souza (1995). Perspectivas que privilegiam questões atinentes à dimensão político-social. Logo, é possível destacar, também, o conceito de região por várias perspectivas da ciência geográfica, sendo estudado através da Geografia tradicional, da Nova Geografia com o planejamento regional e da Geografia Crítica com suas novas tendências de categoria de análise espacial (BEZZI 2004).

São muitas as linhas temporais para a abordagem conceitual de região, ademais, no pensamento de Frémont (1980, p.18), “...as regiões são múltiplas”. Região na perspectiva humanística, não pode ter uma definição única, pois são variáveis os modelos regionais, uma vez que é de acordo com a percepção que o espaço vivido é definido, e está sempre distinta para cada indivíduo.

Frémont (1980), contorna a identidade das regiões funcionais, relacionadas à sociedade industrial moderna, caracterizada pelas funcionalidades locais, onde as mudanças do espaço são ocasionadas por meios técnicos potencialmente capazes de dialogar com a espacialidade, podendo provocar homogeneização das regiões.

A abordagem na Nova Geografia buscou aprofundar a investigação geográfica relacionando a existência entre fenômenos. Sendo determinada pelas inter-relações dos fenômenos naturais e sociais sobre a unidade territorial. Os estudos da área avançavam sobre as questões regionais, ligando-as ao planejamento do território e considerando superar os desequilíbrios de cada região (BEZZI, 2004).

O uso abstrato do conceito de região utilizado para classificação ou delimitação de área se modificou e levou-a a deixar de ser um fenômeno único para se ajustar às condições de planejamento, conduzido pelos estudos regionais que classificam padrões espaciais de fenômenos percebidos estaticamente ou em movimento, distanciando a busca da singularidade de cada área e valorizando os estudos regionais ou de área dentro de propósitos preestabelecidos. Segundo Bezzi (2004 p.47), “Conceitualmente, a região é uma classe de área, isto é, um conjunto de unidades de área, como os municípios, que apresentam grande uniformidade interna e grande diferença em relação a outros conjuntos.”

O enfoque do conceito de região é muito pertinente pela perspectiva de Oliveira (1981), pois analisa a questão específica da região Nordeste do Brasil atentando para a óptica econômica e política. Para o autor, a crítica parte da compreensão do planejamento regional sobre o enfoque dos desequilíbrios regionais buscando a óptica da divisão regional do trabalho no Brasil. “[...] vale dizer, sob a ótica do processo de acumulação de capital de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil” (OLIVEIRA 1981, p.25). Ele aponta o conceito fundamentalmente para a produção de capital e, também, nas formas de luta e do capital social.

Para Santos (1978, p. 10) é importante sempre existir cuidados ao introduzir o termo região em diferentes contextos, pois,

Se pretendermos manter a denominação somos obrigados a redefinir a palavra. Nas condições atuais da economia nacional, a região não é realidade viva, dotada de coerência interna. Definida, sobretudo do exterior, seus limites mudam em função dos critérios que lhe fixamos. Por conseguinte, a região não existe por si mesma (SANTOS 1978, p.10).

Ao entrar no contexto da Geografia Crítica, Bezzi (2004) entende que o Estado e os demais agentes de organização espacial são os caminhos para o processo de evolução com planejamento e regionalização.

O Estado tem papel preponderante quando se fala dos problemas regionais, pois as intervenções e ações do Estado podem levar a conflitos quando uma determinada política econômica beneficiar determinado local em detrimento de outro (s) (BEZZI, 2004 p.61).

Nesse sentido, é possível compreender que a criação e destinação de políticas públicas parte da ação estatal e tomada de decisão sobre os problemas regionais. Contudo, contextualizar sobre a regionalização é preponderante para fixarmos a compreensão da dinâmica regional.

3.3 Regionalização

A regionalização do território brasileiro baseou-se na identificação de cidades-pólo e dos municípios que se vinculavam ao seu redor, sendo destacado por recortes regionais que teve como ponto de partida os conceitos de território-rede e território-zona, Haesbaert (2004). Tais conceitos ajudaram a mostrar a pluralidade das formas de se identificar e interpretar os espaços e suas relações com os sujeitos sociais.

O território, enquanto relação de ocupação e apropriação da sociedade sobre o espaço, não se analisa somente a estabilidade. Território-rede para Haesbaert (2004), incorpora para além do fluxo e das diferentes formas de mobilidade. Sua premissa é a centralidade medida a partir do controle que as cidades exercem por sua função de alcance, seja intra ou inter-regional. Já o território-zona, segundo Arranhos - IBGE (2015), é compreendido quando os fluxos e fixos se localizam em um espaço homogêneo e está inserido em um contexto mais amplo pois se conectam por intermédio de redes com outros centros distantes. As interações espaciais, por meio dos polos e redes, também reorientam as estruturas essenciais para as delimitações de regiões polarizadas (BARBOSA, 2014).

Com o entendimento de uma regionalização mais complexa, Haesbaert (2010), mostra as diversas formas dos recortes regionais, referindo-se a diferentes maneiras nas quais uma região pode ser definida, tanto como instrumento de análise para o desenvolvimento, como pela ocupação dos sujeitos sociais que em seu espaço vivem.

Essa ocupação no Brasil começou desde a colonização, com a herança no processo de dominação do território onde as concentrações se destacavam pelo litoral do país começando pela zona da mata até adentrar pelas veredas do sertão semiárido e dando forma às delimitações de fronteiras.

Foi a partir do século XX que o processo de urbanização passou a se desenvolver com ações focalizadas, tendo após os anos de 1930 o princípio da industrialização e integração do mercado nacional pela evolução das infraestruturas.

Nesse período, o Brasil passou por reforma de Estado que foi significativa para seu processo de fortalecimento social, político e econômico. Conhecido como Estado Novo, regime político brasileiro instaurado por Getúlio Vargas. Caracterizado pela centralização do poder, nacionalismo econômico onde investiu muito para a formação de infraestrutura e fortalecimento estatal com captação de recursos para o crescimento da industrialização, atendendo os espaços ociosos em que os serviços privados não tinham interesses e atentando para medidas de segurança nacional e controle sobre os serviços durante o período de segunda guerra mundial onde o país teve presença maciça das estatais na economia nacional se fortificando até meados dos anos 70 com a criação de diversas companhias (PINHEIRO, 1999).

No final do século XX, o governo brasileiro ao aderir ao Consenso de Washington, buscou uma política nacional focada nas questões financeiras e produtivas, dando atenção às campanhas de privatização, a diminuição de políticas regionais com ascendência ao poder local e a competitividade entre cidades e regiões. Tais ações aumentaram a dinâmica urbana apenas nas cidades médias. De certo modo ampliou as taxas de urbanização do território nacional (CANO, 2011).

Com essa diminuição das políticas regionais na visão de Tavares (2021), desencadeou um duplo movimento apontado como contraditório, pois marcou o aumento das relações regionais de interdependências entre as cidades e o isolamento das políticas locais encaminhadas por essa competitividade.

Contudo, a discussão da regionalização e do desenvolvimento no território brasileiro expõe também dinâmicas que existem com as políticas públicas onde também caminha o processo de urbanização e caracterização da geografia do Brasil. No âmbito geográfico foi possível evidenciar diversas modelagens do processo de caracterização da evolução regional brasileira. A seguir veremos como se deu a divisão regional no Brasil a partir dos estudos feitos pelo IBGE.

3.4 Divisão de macro e microrregiões no Brasil

O Brasil passou por muitas mudanças nos últimos cem anos, a abordagem da divisão regional também se inseriu nesse contexto. Ao longo do século XX a formulação da Zona Fisiográfica de 1940, as Microrregiões homogêneas de 1968 e as Mesorregiões e Microrregiões de 1989 foram passos largos para traçar as linhas que caracterizam a Federação brasileira sobre o seu território.

Os estudos relativos à divisão regional do Brasil elaborado pelo IBGE, atendem aos diferentes contextos históricos de sua formulação, com objetivo de estruturar uma rede nacionalmente articulada por meio de suas representações estaduais e suas diferenciações regionais.

Durante as primeiras propostas das Zonas Fisiográficas, é possível afirmar que, no contexto político-institucional, a primeira divisão regional promovia uma análise bem detalhada do território, mesmo com um país predominantemente rural. Já as Microrregiões Homogêneas, buscavam centralizar o conhecimento das

diferenças e desigualdades regionais, tendendo para a unificação do mercado e acompanhando a urbanização e a industrialização que se expandiram rapidamente. A divisão do Brasil em Microrregiões Homogêneas no final da década de sessenta veio pela formulação da chamada A Nova Divisão Regional do Brasil. Assim:

Se bem que fatores de ordem econômica não tivessem sido omitidos na Divisão Regional até então vigente, sobretudo no que se referia à delimitação das Zonas, foi ela baseada fundamentalmente em critérios de natureza fisiográfica e de posição geográfica. O desenvolvimento do país nas últimas décadas, expresso no forte crescimento da população, na expansão urbana e industrial, na ampliação da rede rodoviária, tornava superada a realidade regional apontada no documento oficial (BRASIL. DIVISÃO..., 1970, p. 7).

Os modelos de divisão regional abordados acima, foram elaborados no contexto político-institucional, caracterizado pela centralização do poder. Para Faissol (1988), a preocupação com o planejamento, mesmo que de forma institucionalizada em termos administrativos, eram consolidados pelas estratégias de desenvolvimento nacional.

Quando o IBGE se integrou ao Ministério do Planejamento, a divisão regional do Brasil as chamadas Regiões Funcionais Urbana, que seguia a linha de multiplicidade do conceito de região, foram utilizadas por diversas entidades para fins de planejamento e localização de diversos serviços (FAISSOL, 1988). Essas regiões, também chamadas de polarizadas, deram ênfase às múltiplas relações que circulam e dão forma aos espaços internamente diferenciados. Com isso, entrou o movimento de descentralização do poder, onde surgiu a valorização do papel das cidades como centros de organização espacial, resultando na elaboração na segunda metade da década de 1980 os estudos e análises para o projeto das Mesorregiões e Microrregiões Geográficas através do IBGE.

Após a homologação da constituição de 1988, foi consagrado o pacto federativo em que se aprofundava nas competências dos Estados e Municípios sobre o seu território, pautou também a ampliação participativa da sociedade e das instituições públicas e privadas na gestão do país (BRASIL, 2012).

Essas competências deram vez aos municípios com uma autonomia sobre as diversas prestações de serviços, dentre elas, o saneamento básico, tema que abordaremos a seguir.

3.5 Saneamento básico brasileiro e o planejamento regional

A divisão regional do Brasil para os serviços de Saneamento Básico, desde a primeira implantação das políticas direcionadas ao setor foram focalizadas nos Estados, levando em conta o princípio vindo pela criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) entre 1968 e 1971. Criado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), banco responsável pela política de desenvolvimento urbano por meio de projetos habitacionais agregados à expansão do saneamento básico. A partir do PLANASA o início de um legado para a origem na política de saneamento nacional se estabeleceu com princípios importantes de eficiência, eficácia, planejamento estrutural e financeiro. O Plano foi fundamental na elaboração do

projeto que culminou e subsidiou as denominadas Companhias Estaduais de Saneamento (CESB), planejadas como sociedade de economia mista, responsáveis pelos investimentos por meio de receitas obtidas com a própria atividade (SOUSA; COSTA, 2016).

O referido Plano levou a responsabilidade do saneamento básico para os entes federativos e para as CESB, com avanço na prestação do serviço, garantia de empréstimos do BNH e a possibilidade de serem subsidiados por cidades com maior rentabilidade financeira, o que vem a ser chamado de subsídios cruzados (HELLER et al., 2018).

Para Cruz e Ramos (2016), o princípio básico das CESB se formou pela lógica de distribuir para cada Estado, um único prestador de serviço de saneamento. Com isso, seria possível atuar de forma financeiramente sustentável através dos subsídios cruzados entre regiões, onde validaria os possíveis projetos que isoladamente seria inviável em virtude dos custos de operação e manutenção.

Para este autor,

Essa estrutura organizacional, que retirava a autonomia municipal e em contrapartida favorecia um fluxo de investimentos, mostrou-se mais eficaz que as anteriores, no sentido de universalizar, pois, em 1980, o índice de atendimento do abastecimento de água atingiu 86,3%, e o de esgoto, 47,9%, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (CRUZ; RAMOS, 2016 p.626).

Ademais, o saneamento básico nesse contexto conflitante de autonomias, abriu a discussão de encontro ao pacto federativo e a distribuição das competências. Nesse sentido, veremos a seguir o desdobramento dessa abordagem.

3.6 Saneamento e o Pacto Federativo

Após a Constituição, foram definidas leis importantes para o saneamento nacional, contudo, elas não deixam claro de quem é a titularidade dos serviços de saneamento básico. No art. 23, inciso IX da CF, descreve de forma afirmativa que a competência para promover a melhoria das condições de saneamento básico compete de modo comum à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios. No art. 21, inciso XX, aborda que a União instituiu diretrizes para o desenvolvimento urbano, no qual se inclui o saneamento básico.

Para os Estados, no parágrafo 3º do art. 25, expressa a garantia de que eles poderão complementar com uso de lei ou instituindo regiões com finalidade de integração da organização, do planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, contudo, no art. 30, assegura que compete aos municípios legislar sobre assunto de interesse local, onde, se encaixa também, os serviços de saneamento básico.

Para Câmara e França (2014), essa dinâmica de competências da Constituição Federal de 1988 modificou o modelo de implantação da política de saneamento básico instituído pelo PLANASA, modelo que era descrito por uma gestão centralizada nas mãos das companhias estaduais. Para as autoras, essa mudança de atuação se dá como consequência, principalmente, do aumento de autonomia

conferida aos municípios no modelo federativo fortalecido com a Carta de 1988 (CÂMARA; FRANÇA, 2014).

Com a promulgação da Lei nº 11.445/2007 que foi o marco regulatório para o saneamento básico brasileiro, antecedendo a nova lei na qual abordaremos mais à frente, considerou na definição das regras de controle municipal, regional e estadual, tratando parcialmente da questão da titularidade, que basicamente consiste na definição de os serviços de saneamento básico serem de interesse local ou de interesse comum (CRUZ; RAMOS, 2016).

Câmara e França (2014), destacaram que a Lei nº 11.445/2007 foi muito importante e necessária, logo, consideraram fragilidades em alguns aspectos e abordaram que o saneamento é uma política melhor realizada quando descentralizada entre os demais entes federativos. Ademais, os municípios pelo prisma do pacto federativo, com mais espaço e participação, tornaram-se mais efetivos com a execução da política.

Essa questão da titularidade teve importantes discussões no meio jurídico, considerando que essa abordagem levou o Supremo Tribunal Federal a analisar por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), onde discutia sobre a responsabilidade dos serviços diante das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (MILARÉ, 2011).

A decisão apontou as funções do saneamento básico como de natureza comum, direcionando-a a uma “pluri-titularidade” (CÂMARA; FRANÇA 2014), cabendo para todos os entes federativos gerir ações aos serviços de saneamento básico, tal como aborda essas autoras:

Diante desta decisão temos atualmente uma pluri-titularidade, ou seja, cabe a qualquer ente federativo tomar para si as ações inerentes ao saneamento básico, o que incorpora não só a gestão, mas a prestação dos serviços inerentes assim como a possibilidade de delegação a entes privados que se disponham a realizar a execução desses serviços. Nesta hora pode surgir questão sobre as vantagens e desvantagens dessa decisão, haja vista impulsionar, ou não, ações múltiplas, sem criar uma infraestrutura organizada e que favoreça esses serviços que são tão essenciais para o bem-estar da sociedade. (CÂMARA; FRANÇA, 2014 p.48).

A autonomia quando direcionada aos municípios, cabe observar que mesmo englobando a autoadministração e o autogoverno, dá o direito de eles decidirem livremente, porém, o alto custo de operação e manutenção dos serviços junto ao fato de que por muitas vezes ultrapassam os limites municipais, delimitam qualquer titularidade, refletindo na autonomia administrativa e dando encaminhamentos para a abordagem regional e a necessidade de uso do subsídio como forma de viabilizar a integração dos municípios em situação de vulnerabilidade financeira.

3.7 Subsídio cruzado no saneamento brasileiro

O instrumento jurídico e econômico do subsídio cruzado é abordado de forma positiva por Câmara e França (2014), considerando sua relação com o equilíbrio social e econômico, a prática direcionada ao saneamento básico favorece tanto a

expansão dos serviços que abrangem os municípios deficitários como a integralização dos mesmos pela equidade dos custos tendo em evidência a redução das despesas com operação e manutenção dos serviços ofertados à população.

É um tipo de apoio econômico de origem governamental que se integra como receita para o lado beneficiado e despesa para o lado concedente, constando sempre nos orçamentos e nas leis orçamentárias.

Atentando para o saneamento básico que tem como missão buscar a universalização de acesso, ampliar o fornecimento das suas atividades consistem em ofertar práticas subsidiárias para estabilizar a evolução dos serviços nos municípios e proporcionar redução de desigualdade para as diversas regiões.

Sem dúvidas, existem municípios superavitários que poderão ofertar essa demanda sem prejudicar seu desenvolvimento, assim como também existem os municípios deficitários em que de forma alguma sustentariam de maneira autônoma os custos de operação e manutenção dos serviços de saneamento, ademais, as regiões com baixo índice de acúmulo de água e segurança hídrica são grandes potenciais de necessidades do uso dos subsídios, tendo em vista que proporcionam aumento significativo nos custos operacionais para transportar água até essas localidades.

Com esse mesmo pensamento, Câmara e França (2014 p.49) dizem que “o subsídio é um aporte governamental, é um corretor das falhas de mercado em prol do desenvolvimento, já que o saneamento básico, apesar de voltado a proteção e preservação ambiental, com enfoques na saúde e bem-estar do homem, é instrumento com fins ao desenvolvimento”. E destacam que “a própria Lei n 11.455/2007 em seu artigo 3º, inciso VII prevê o subsídio como “instrumento econômico de política social para garantir a universalização de acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda”.

Logo, para o ano de 2020, foi apresentado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico Brasileiro. A seguir, será contextualizado sobre algumas alterações que envolvem todo o enredo do planejamento da política de saneamento no Brasil.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 A Nova regionalização do saneamento brasileiro

Com a promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, através da Lei nº 14.026/2020, vieram muitas mudanças que iam na contramão das legislações já concretizadas. Dentre as mudanças se destacam a potencialização da inserção de empresas privadas nessa prestação de serviço, os prazos para mudanças drásticas no modelo de serviço ofertado e a redução de práticas que compõem as políticas sociais, tais como as tarifas sociais e o subsídio cruzado.

Esse Novo Marco, com um ano de sua execução, movimentou os diversos segmentos ligados ao setor, atentando para as metas de universalização em 99% para o abastecimento de água e 90% para o esgotamento sanitário até o ano de 2033 quando se considera o prazo para universalização do saneamento no Brasil. (BRASIL, 2020).

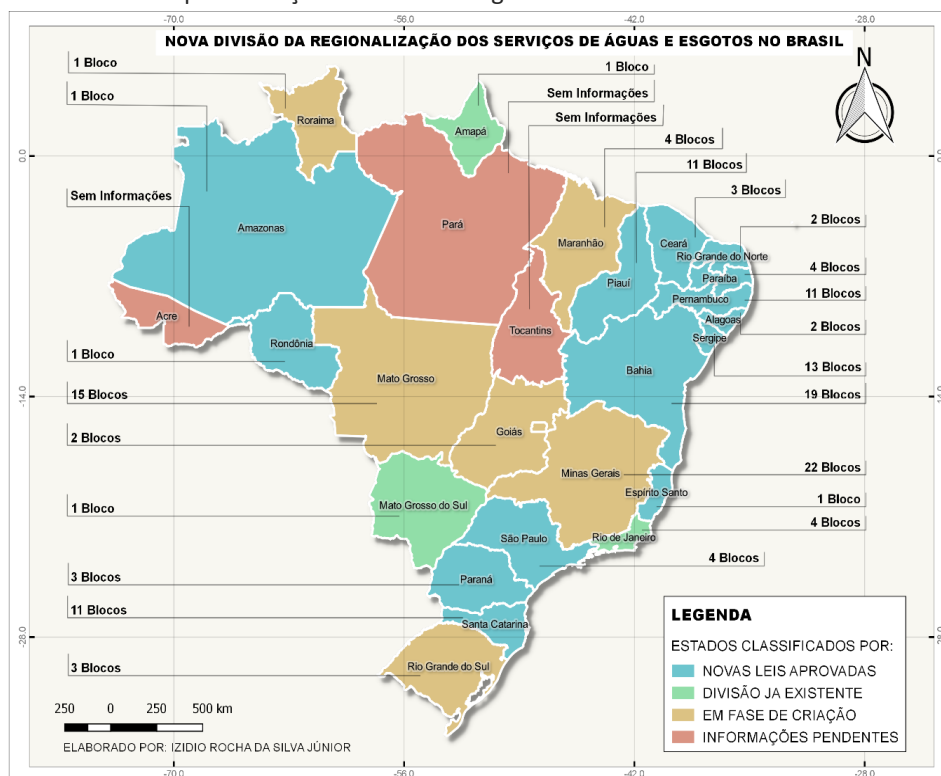
A lei permite a gestão associada entre os entes federativos, de tal modo, o saneamento pode ser dividido para oferta de serviço regionalizada e não mais como vinha sendo atendido pelo Estado como um todo. Sua previsão para os modelos de estruturas de regionalização de serviços públicos de saneamento básico são: i) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; ii) unidade regional de saneamento básico; iii) blocos de referência (BRASIL, 2020).

A descentralização, segundo a Lei, deve partir do Estado ao estabelecerem unidades regionais de saneamento básico, que são agrupamentos dos municípios, não obrigatoriamente limítrofes, adequando-se aos entendimentos das demandas estabelecidas. Logo, fica facultado a participação dos municípios que são reconhecidos como detentores da titularidade do serviço, na prestação regionalizada. É importante ressaltar que essas regionalizações condicionam a alocação de recursos públicos federais à regionalização. Os municípios só receberão repasses financeiros da União, se participarem das aglomerações urbanas, unidades regionais ou blocos de referência.

Contudo, cabe observar que cada hipótese idealizada pela nova lei possui diferente perspectiva para a governança sobre o saneamento básico brasileiro. Como já mencionado em momentos anteriores, é difícil para os municípios sozinhos manterem em nível evolutivo os serviços de saneamento com os altos custos de operação e manutenção, logo a regionalização se encaixa como uma alternativa de manter de algum modo a sustentabilidade financeira, com a correta divisão entre os municípios superavitários e deficitários.

Com prazo até o dia 15 de julho de 2021, os Estados tiveram que criar e aprovar mediante as assembleias legislativas, leis estaduais para formalizar os blocos dessa divisão regionalizada, caso contrário, seriam criadas pelo próprio Governo Federal através da Agência Nacional de Águas (ANA), que agora tem em suas atribuições competem sobre os serviços Saneamento Básico. No Brasil após o cumprimento do prazo pelos Estados, o levantamento da divisão dos blocos regionais ficou da seguinte forma:

FIGURA 1 – Mapa da criação das divisões regionais de saneamento básico no Brasil



Fonte: Elaboração própria com dados da ABCON (2021).

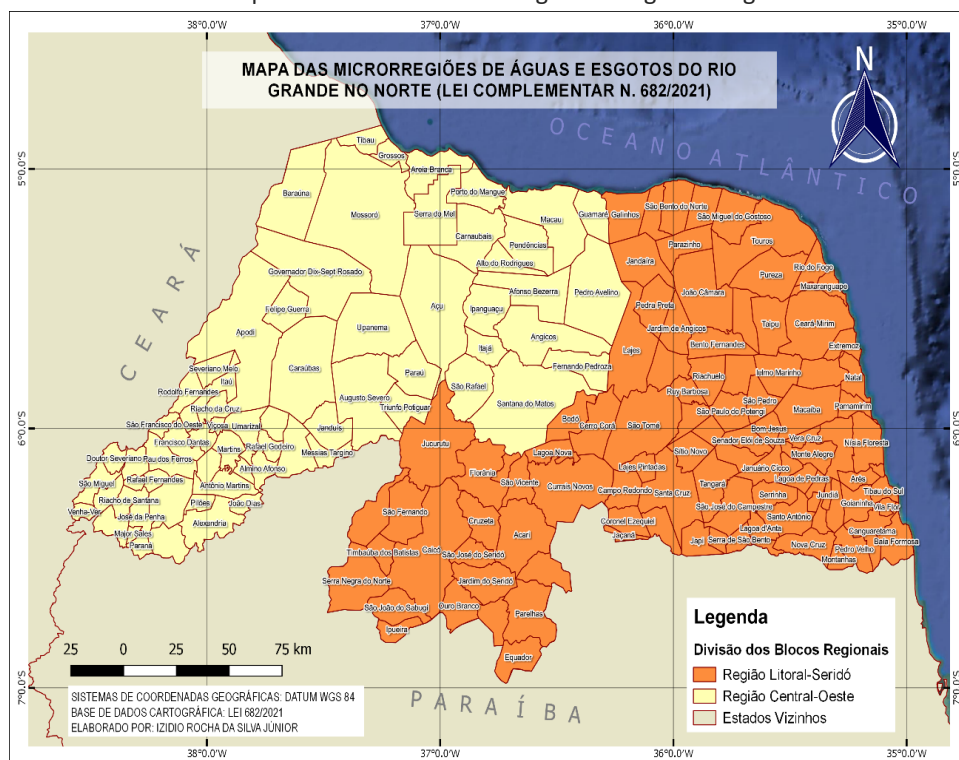
Como apresentado na figura 01, segundo a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), até o terceiro semestre do ano de 2021, foram aprovadas as leis para a criação dos blocos regionais nos seguintes estados: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, São Paulo, Espírito Santo, Paraná e Rondônia. Nem todos os estados já conseguiram tal aprovação, como é o caso de Roraima, Maranhão, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul que estão em fase de criação e aprovação.

Os estados do Mato Grosso do Sul, Amapá e Rio de Janeiro já apresentavam desde antes a divisão dos serviços de águas e esgotos de forma regionalizada. Já o Acre, o Pará e o Tocantins, não apresentaram informações concretas sobre a criação das microrregiões, devendo então ficar à disposição da ANA, para junto aos órgãos estaduais e equipes técnicas qualificadas elaborar essa criação.

4.2 Blocos Regionais no Rio Grande do Norte

Usando como exemplo o Estado do Rio Grande do Norte, a Lei Complementar nº 682 de 15 de julho de 2021 instituiu a divisão regionalizada em dois blocos, “Região Central Oeste” e “Região Litoral Seridó” (Figura 2). Através de estudos realizados pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos com colaboração da CAERN puderam elaborar a divisão de forma que garanta o mínimo de viabilidade econômico-financeira dentro de cada bloco.

FIGURA 2 – Mapa da divisão das microrregiões de águas e esgotos do RN



Fonte: Elaboração própria com dados da Lei complementar nº 682/2021.

Para a CAERN, a aprovação dessa lei estadual é fundamental, considerando que apenas 28 dos 167 municípios do Estado possuem população superior a 20 mil habitantes, um quantitativo equivalente a considerar a viabilidade econômico-financeira, logo, nem todos esses possuem capacidades de aplicação do subsídio cruzado. Os outros 139 municípios são considerados insustentáveis para funcionarem de forma independente, tanto pela questão econômico-financeira como pela disponibilidade hídrica dentro do território. Para o diretor da companhia, “quem quiser investir nas cidades lucrativas, precisa levar junto outras cidades pequenas, protegendo os municípios de menor condição econômico-financeira”.

Para a divisão das microrregiões de águas e esgotos do estado do Rio Grande do Norte foram necessários estudos que envolvessem critérios como a restrição de redes de abastecimento de água por adutoras, delimitação das bacias hidrográficas, viabilidade econômica e financeira, divisão da infraestrutura de operações e características sociais de cada região.

Existe ainda a possibilidade de ausência das Companhias Estaduais nos processos licitatórios, devido ao baixo aporte financeiro que coloca em xeque muitas possibilidades de ser promissor a proposta de universalização. Logo, os riscos de impactos se tornam evidentes, principalmente para as famílias em vulnerabilidade financeira que não se adaptam aos elevados custos de tarifas, se considerarmos a elevação de preços pela necessidade do serviço privado em obtenção de lucro.

É possível compreender essa divisão das microrregiões como forma de amenizar os riscos de desigualdades dos municípios, trabalhando pelo

desenvolvimento regional de forma que todos sejam contemplados com o objetivo que é a universalização do saneamento básico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contextualização da problemática dessa abordagem envolvendo a titularidade dos municípios sobre os serviços de saneamento básico e o princípio do Pacto Federativo, atenta para os estudos direcionados ao planejamento e desenvolvimento territorial, sendo possível compreender que a ligação existente entre os municípios e a necessidade de formação das microrregiões são promissoras para a efetivação da política no país. O Novo Marco Legal do Saneamento Básico apresenta grandes desafios para os Estados, considerando que, sua implementação está exigindo planejamento a curto, médio e longo prazo, capaz de organizar blocos com municípios das diversas classificações socioeconômicas. Logo, a proposta de operações por blocos regionais, só será uma ação em prol da prática do subsídio cruzado se envolver cidades grandes e pequenas, para que aquelas superavitárias possam subsidiar as deficitárias. Com tal alternativa, pode-se reduzir os riscos de impactos e desigualdades para os municípios vulneráveis, certo de que através dos planos regionais, será possível desenvolver projetos detalhados com definição de propostas de evolução em acordo com as metas exigidas pela Lei. Contudo, ainda é cedo para apontar resultados mais concretos, podendo ser aprofundado os estudos tanto em relação às diretrizes do Novo Marco Legal do Saneamento Básico como às ações do Estados para a efetivação das mesmas, atentando sempre ao propósito constitucional de pacto federativo e planejamento do território.

Territorial planning and the new regionalization of basic sanitation in Brazil

ABSTRACT

This article aims to study regional development and the new regionalization model for basic sanitation in Brazil for territorial planning. The issue arises from the discussion of how municipalities that lack the economic and financial means to bear the costs of operation and maintenance will organize themselves to achieve the universal sanitation goals imposed by the new law. This research involved a bibliographical, documentary, and descriptive approach, incorporating the theoretical contributions of several authors in geography and economics to conceptualize territory, region, and their importance for territorial planning, while paying attention to the principles of the federative pact. The results provided an interpretation of the New Legal Framework for Basic Sanitation and its configuration of the regionalization model, which may interfere with the practice of cross-subsidies and consequently affect progress toward universalization.

KEYWORDS: territorial planning; basic sanitation; regional development.

REFERÊNCIAS

ABCON. Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. Painel de Monitoramento da Implementação do Novo Marco Legal. Disponível em: <<https://www.abconsindcon.com.br/noticias/painel-de-monitoramento-da-implementacao-do-novo-marco-legal/>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

BARBOSA, P. P. B. de C. Releituras da geografia particular: a questão da regionalização e sua relação com o planejamento no Estado do Rio de Janeiro. 2014. 259 p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

BEZZI, M. L. Região como foco de identidade cultural. Geografia, Rio Claro, v. 27, p. 5-19, abril, 2002.

BEZZI, Meri Lourdes. Região: desafios e embates contemporâneos. SEI-Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. (Org.). Desigualdades Regionais-Série Estudos e Pesquisas. Salvador: Bigraf, v. 1, p. 39-87, 2004.

BRASIL, Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Dispõe sobre as novas diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm> acesso em 04 de setembro de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União, Seção 1, ano CXLIV, n. 5, p.3. Brasília, DF, 08 jan. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988.

CÂMARA, C. G.; FRANÇA, V. R. O subsídio cruzado na política nacional de saneamento básico como mecanismo de garantia ao desenvolvimento sustentável e aos direitos fundamentais. Direito e Sustentabilidade I. P.37-63 2014.

CANO, W. Novas determinações sobre as questões regional e urbano após 1980. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regional, v. 13, n. 2, p. 27-53, 2011.

CRUZ; RAMOS, 2016 p.626 - Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências – Revista Nova Economia - v.26 n.2 p.623-651 2016.

FAISSOL, S. Planejamento e geografia: exemplos da experiência brasileira. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro: IBGE, v. 50, n. especial, t. 2, p. 85-98, 1988.

FRÉMONT A. A região, Espaço Vivido. Coimbra, Almedina. 1980.

FONTELLES, M. J. et al. Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. Revista paraense de medicina, v. 23, n. 3, p. 1-8, 2009.

GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.

HAESBAERT R. Dilema de conceitos: espaço- -território e contenção territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. Território e territorialidades: teoria, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, p. 95-120. 2009.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, R. Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014

HELLER, L.; MENICUCCI, T.; D’ALBUQUERQUE, R.; BRITTO, A. L. N. P.; SARTI, F.; ULTREMARE, F. Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. In: HELLER, L. (Org.) Futuros do Brasil: Textos para debate, Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-144, jul. 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 167 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/geografia_urbana/arranjos_populacionais/default.shtm>. Acesso em 05 de setembro de 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas 1968. Rio de Janeiro: IBGE, 1970. 563 p. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv13891.pdf>>. Acesso em 05 de setembro de 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017 / IBGE, Coordenação de Geografia. -Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 8. ed.-São Paulo: Atlas, 2017.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 7a ed. rev., atual. e reform. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2011.

OLIVEIRA, F. de. Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PINHEIRO, Armando Castelar. Privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org). A economia brasileira nos anos 90. 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 147-182.

RAFFESTIN, C. Por uma Geografia do Poder. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Editora Ática, 1993 (original de 1980).

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei complementar nº 682, de 15 de julho de 2021. Institui as Microrregiões de Águas e Esgotos do Centro-Oeste e do Litoral-Seridó e suas respectivas estruturas de governança. Diário Oficial do Estado, Ano 88, número: 14.972-a Natal, 15 de julho de 2021.

SACK, R. Human territoriality: Its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, M. O trabalho do geógrafo no terceiro mundo. São Paulo: Hucitec, 1978.

SAQUET, Marcos Aurélio. Abordagens e concepções de território. São Paulo: Expressão popular, 200 p. 2007.

SOUSA, A. C. A. de; COSTA, N. do R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. História Ciências e Saúde - Manguinhos. vol.23, n.3, p.615-634, 2016.

SOUZA, Marcelo L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná, E. de; GOMES, Paulo Cesar da C.; CORRÊA, Roberto L. (org.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 77-116, 1995.

TAVARES J. C. Regionalização e regiões na estruturação do território brasileiro no século XXI – Revista Política e Planejamento Regional – Rio de Janeiro – vol. 8, no 2, p. 140-160, maio a agosto de 2021.

Recebido: 09 jun. 2025.

Aprovado: 06 ago. 2025.

DOI: 10.3895/rbpd.v14n2.19227

Como citar: JUNIOR, I. R. S.; ALVES, L. S. F.; FERNANDES, E. C.; FREITAS, C. C. G. O planejamento territorial e a nova regionalização do saneamento básico no Brasil. **R. Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 14, n. 03, p. 834-852, set./dez. 2025. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Izidio Rocha Silva Junior

R. Dr. Almino Afonso, 478 - Centro, Mossoró - RN

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

