

REVISTA  
**DESAFIOS**

ISSN: 2359-3652

V.11, n.8, 2024 – DOI: [http://dx.doi.org/10.20873/DGGP\\_2024\\_11\\_8](http://dx.doi.org/10.20873/DGGP_2024_11_8)

**EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO  
SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO E OS IMPACTOS  
NO DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DE 1970 A  
2010**

*THE EVOLUTION OF BRAZIL'S BASIC SANITATION  
GOVERNANCE STRUCTURE AND ITS IMPACT ON  
DEVELOPMENT: A 1970-2010 ANALYSIS*

*LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA DEL  
SANEAMIENTO BÁSICO EN BRASIL Y SUS IMPACTOS EN EL  
DESARROLLO: UN ANÁLISIS DE 1970 A 2010*

---

**ADRIANA PEREIRA DE SOUSA:**

Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
E-mail: [adriueg@gmail.com](mailto:adriueg@gmail.com) | <https://orcid.org/0009-0002-0857-7317>

Artigo recebido: 01/11/2024

Aceito em: 07/11/2024

Publicado em: 20/12/2024

Como citar este artigo:

SOUSA, Adriana Pereira de. Evolução da Estrutura de Governança do Saneamento Básico Brasileiro e os Impactos no Desenvolvimento: Uma Análise de 1970 a 2010. **Desafios. Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins**. Palmas, v. 11, n. 8, 2024. DOI: [http://dx.doi.org/10.20873/DGGP\\_2024\\_11\\_9](http://dx.doi.org/10.20873/DGGP_2024_11_9)

---

**RESUMO:**

O presente artigo examina a trajetória histórica e as mudanças na estrutura de governança do setor de saneamento básico no Brasil, com foco no período entre 1970 e 2010. A análise buscou evidenciar que o saneamento básico possui um papel crucial no desenvolvimento socioeconômico, influenciando a urbanização e as condições de vida da população. Nos anos 1970, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) foi implementado como um esforço de centralização, delegando às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB's) a operação e expansão dos serviços. Esse modelo buscava uniformizar o acesso à infraestrutura, impulsionando o desenvolvimento. Porém, a crise econômica dos anos 1980, resultou em cortes significativos nos recursos destinados ao setor e a estagnação dos avanços conquistados. Em 2007, com a aprovação da Lei nº 11.445/2007, conhecida como o primeiro marco regulatório do saneamento básico, ocorreram algumas mudanças no setor, promovendo a descentralização das decisões, a participação social e da iniciativa privada. Embora tenham sido registrados avanços significativos na cobertura dos serviços de água e esgoto, a universalização não foi alcançada. Contudo é possível observar que as melhorias observadas no saneamento básico brasileiro são pontuais e ocorrem, em grande parte, devido a mudanças na estrutura de governança.

**PALAVRAS-CHAVE:** Saneamento Básico; Estrutura de Governança; Desenvolvimento.

---

**ABSTRACT:**

*This article examines the historical trajectory and changes in the governance structure of the basic sanitation sector in Brazil, focusing on the period from 1970 to 2010. The analysis aims to highlight that basic sanitation plays a crucial role in socioeconomic development, influencing urbanization and the living conditions of the population. In the 1970s, the National Sanitation Plan (PLANASA) was implemented as a centralization effort, delegating to the State Basic Sanitation Companies (CESBs) the operation and expansion of services. This model sought to standardize access to infrastructure, driving development. However, the economic crisis of the 1980s resulted in significant cuts in funding for the sector and a stagnation of the advances made. In 2007, with the approval of Law No. 11.445/2007, known as the first regulatory framework for basic sanitation, some changes occurred in the sector, promoting the decentralization of decisions, social participation, and private initiative. Although significant advances have been recorded in water and sewage service coverage, universalization has not been achieved. However, it is possible to observe that the improvements seen in Brazilian basic sanitation are specific and largely occur due to changes in the governance structure.*

**KEYWORDS:** Basic Sanitation; Governance Structure; Development.

---

**RESUMEN:**

*Este artículo examina la trayectoria histórica y los cambios en la estructura de gobernanza del sector de saneamiento básico en Brasil, centrándose en el período de 1970 a 2010. El análisis busca evidenciar que el saneamiento básico tiene un papel crucial en el desarrollo socioeconómico, influyendo en la urbanización y en las condiciones de vida de la población. En los años 1970, se implementó el Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA) como un esfuerzo de centralización, delegando a las Compañías Estatales de Saneamiento Básico (CESB) la operación y expansión de los servicios. Este modelo buscaba uniformizar el acceso a la infraestructura, impulsando el desarrollo. Sin embargo, la crisis económica de los años 1980 resultó en recortes significativos en los recursos destinados al sector y en la estancación de los avances logrados. En 2007, con la aprobación de la Ley No. 11.445/2007, conocida como el primer marco regulatorio del saneamiento básico, se produjeron algunos cambios en el sector, promoviendo la descentralización de las decisiones, la participación social y la iniciativa privada. Aunque se han registrado avances significativos en la cobertura de los servicios de agua y saneamiento, no se ha alcanzado la universalización. Sin embargo, es posible observar que las mejoras observadas en el saneamiento básico brasileño son puntuales y ocurren, en gran parte, debido a cambios en la estructura de gobernanza.*

**PALABRAS CLAVE:** Saneamiento Básico; Estructura de Gobernanza; Desarrollo.

---

## INTRODUÇÃO

O saneamento básico está diretamente relacionado ao processo de desenvolvimento econômico, especialmente ao processo de urbanização vinculado à industrialização e à migração da população para os centros urbanos.

No Brasil, o saneamento básico passou, ao longo de sua história, por diversas fases, alternando entre a predominância do setor público e alguns momentos de presença mais forte do setor privado.

Na década de 1970 durante a implantação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o protagonismo foi do setor público, por meio da centralização das decisões e recursos nas mãos dos Estados, através da atuação forte das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesb's).

Na década de 2000, houve uma abertura para a atuação do setor privado, contudo, a mudança mais relevante foi a municipalização do planejamento do saneamento, descentralizando as decisões e fortalecendo a titularidade municipal, na aprovação da Lei nº 11.445/2007 que ficou conhecida como 'marco legal do saneamento'.

## METODOLOGIA

A metodologia científica utilizada na elaboração deste artigo baseou-se em uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, buscando compreender a evolução da governança no setor de saneamento básico brasileiro e seu impacto no desenvolvimento socioeconômico do país. A pesquisa foi realizada através de revisão bibliográfica e análise documental, abordando fontes secundárias de dados e informações.

As principais fontes de dados utilizadas foram bases de institutos de pesquisa e dados especializados em saneamento, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e relatórios do Ministério das Cidades. Essas bases forneceram indicadores relevantes sobre a cobertura e infraestrutura de saneamento ao longo das décadas, possibilitando uma análise temporal sobre o crescimento e as dificuldades enfrentadas pelo setor.

Além disso, a metodologia incluiu a análise de textos científicos, artigos e livros que discutem a trajetória histórica e as políticas de saneamento no Brasil. A seleção de estudos anteriores buscou destacar autores com contribuições significativas para o tema, como Heller (1998), Oliveira Filho (2006) e Cunha (2011), que ofereceram subsídios teóricos fundamentais para contextualizar os períodos de centralização e descentralização no setor.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com Moreira (2006), em meados do século XIX até a década de 1920, o Estado propiciava a concessão de serviços de água e esgoto à iniciativa privada, e buscava a autonomia dos serviços com a constituição de autarquias e de mecanismos de financiamento para o sistema de abastecimento de água.

As intervenções realizadas neste período caracterizavam-se por serem pontuais, técnicas e em áreas vitais para a economia. Nessa época, deu-se a implantação dos primeiros sistemas de água e esgoto nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Santos.

Segundo o Ministério das Cidades (2009), no final do século XIX empreendeu-se a privatização dos serviços de água de cidades importantes. Contudo, no início da década de 1930, o ciclo das privatizações dos serviços essenciais mostrava seu esgotamento, o que impulsionou a estatização destes.

De acordo com Lucena (2006), no começo da década de 1930, o crescimento urbano e a aceleração industrial passaram a exigir um incremento no setor de infraestrutura, incluindo, nesse caso, o saneamento básico. Assim, em 1934, o governo Vargas promulgou por meio do Decreto nº 24.643, de julho de 1934, o Código das Águas, que dava ao governo a possibilidade de fixar tarifas. Desta forma, iniciou-se a intervenção estatal no setor e o processo de nacionalização da prestação de serviços, que até então estava nas mãos de concessionárias estrangeiras.

Contudo, essa intervenção foi realizada com excessiva dependência de recursos orçamentários, pois os recursos para os sistemas, em grande parte, eram conjugados entre estados, municípios e união.

Analisando o investimento direto do Estado em atividades produtivas industriais pós 1930, verifica-se, de acordo com MENDONÇA (1985), que:

...Inexistindo o grande capital nacional privado em proporções compatíveis com o vulto da obra econômica a ser realizada – a implantação de empreendimentos de infraestrutura como a siderurgia, a eletrificação, a expansão dos sistemas de transporte e outros – o Estado se viu pressionado a atuar muito além do papel de um mero coordenador da economia, através da produção, pelas empresas estatais...(MENDONÇA, 1985 p.31).

Em 1940, foi criado o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), e em 1942, o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), vinculado ao Ministério da Saúde.

Conforme Oliveira e Rutkowski (2000), a década de 1950 foi marcada pelo fortalecimento do projeto nacional de desenvolvimento, que preconizava como

papel do Estado o provimento de condições estratégicas para esse desenvolvimento, priorizando o fornecimento de infraestrutura econômica.

Esse período, correspondente ao segundo governo de Getúlio Vargas e conhecido como Nacional Desenvolvimentismo, trouxe como consequência o aumento da participação do Estado na economia, em especial nos investimentos em infraestrutura, base para o desenvolvimento do país.

Nas décadas de 1950 e 1960, acentuou-se o caráter intervencionista do Estado, tendo como principal fonte de financiamento os empréstimos estrangeiros.

Ressalta-se que, neste período, de acordo com Mendonça (1985), as transformações sofridas pelo mercado interno nacional e os altos índices de crescimento do polo urbano-industrial atraíram para as cidades um expressivo contingente populacional do campo, e tal situação reforçou a importância de se ampliarem os investimentos em saneamento básico, devido à necessidade de se higienizar o povoamento das cidades. Assim, em 1953, foi criado o Plano de Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água.

Segundo Moreira (2006), na década de 60 iniciou-se o processo de criação das primeiras companhias de saneamento estaduais, e essa fase coincide com o aumento dos empréstimos estrangeiros para investimentos em infraestrutura.

Em 1964, com a instauração do regime militar, ocorreu a concentração de recursos para investimentos e implementação de políticas públicas, isso levou ao processo de centralização das decisões na esfera federal. Em 1966, criou-se o Plano de Desenvolvimento Econômico, que estabelecia metas para os sistemas de água e esgoto e, em 1968, foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Na década de 1970, ocorreu o processo de centralização das decisões e da prestação dos serviços de saneamento básico com a criação das companhias estaduais, excluindo o poder local de participação no processo decisório, e, a partir de então, o planejamento e a coordenação do setor passaram a ser realizados em nível nacional, enquanto a operação passou para o nível estadual.

Em 1971, foi formulado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) – que tinha como característica marcante a transferência da estrutura e do patrimônio do setor pertencentes aos municípios para as companhias de saneamento estaduais. Nessa época, observou-se uma significativa evolução dos índices de atendimento por sistemas de abastecimento de água, de 51% para 77%, e esgotos de 26% para 31%, em áreas urbanas.

De acordo com Arretche (1999), entre os anos 70 e meados dos anos 80 expandiu-se notavelmente a oferta de serviços de saneamento básico no Brasil, como resultado dos mecanismos institucionais e financeiros postos em prática pelo PLANASA. Nesse período, de acordo com a referida autora, constituíram-

se, no Brasil, 27 companhias estaduais de saneamento, as quais passaram a controlar a maior parte das operações.

A década de 1980 assistiu a fatos importantes. No plano mundial, a crise impulsionava a consolidação de novas formas de acumulação, via fortalecimento da política do estado mínimo. No Brasil, essa década ficou marcada pela crise da dívida econômica generalizada que assolou o país, culminando na paralização do investimento em saneamento devido à necessidade de transferência de recursos para o exterior, para pagamento da dívida externa, aprofundando a crise financeira do setor público; isso tudo agravado pela ameaça da hiperinflação.

Ainda na década de 1980, observa-se que o modelo de intervenção estatal sofreu os reflexos da crise política, fiscal e econômico-financeira do país, e, nesse contexto, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, contudo, esta política não contemplava ainda o setor de saneamento básico.

Nesse contexto de crise econômica em 1986, o BNH que financiava os investimentos em saneamento com recursos do FGTS, foi extinto e com ele os recursos para o saneamento.

De acordo com o Ministério das Cidades (2009), após passar pela década perdida dos anos 1980, já na década de 1990 o saneamento básico sofreu devido à falta de recursos e à política orientada pela cartilha do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, na sequência, a partir de 1995, o Brasil experimentou um período de privatizações no setor, iniciando um processo de alteração da estrutura de governança instituída pelo PLANASA.

Para Oliveira Filho (2006), esse período foi caracterizado pelo vazio institucional e pelo desmonte do setor de saneamento. O autor afirma que ao final dos anos 80 e início dos anos 90, o quadro que caracterizava o saneamento básico brasileiro era de dispersão e pulverização de recursos, superposição de competências e ausência de uma política global para o setor. Nesse contexto, iniciou-se a discussão de propostas para a reformulação do setor, inclusive com a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional, porém sem resultado de aprovação.

Em 1997, por meio da Lei nº 9.433, foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; em 1998, iniciou-se a supervisão dos recursos do FGTS para financiamento de empreendimentos de saneamento, e, em 2000, criou-se a Agência Nacional de Águas (ANA). Contudo, a criação da ANA, naquele momento, não representava articulações específicas com o setor de saneamento básico brasileiro.

A década de 2000 caracterizou-se pela busca da ampliação do atendimento dos serviços de saneamento e, por iniciativa da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), o Congresso Nacional aprovou, em 2007, a Lei 11.445, que instituiu as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e a política federal para o setor. Esta Lei representa o primeiro marco regulatório e o ponto de

mudança do setor de saneamento, visto que até então não havia uma legislação específica que orientasse e regulasse as atividades do setor no país. Sendo assim, a referida Lei configura uma mudança institucional do ponto de vista das ações políticas que envolvem o setor de saneamento no Brasil.

Outro ponto importante deste período foi a elevação dos investimentos no setor, especialmente com recursos provenientes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007.

Cunha (2011) afirma que o setor de saneamento tem passado por um processo de maturidade, surgida em consequência de décadas de inserção setorial secundária e permanente crise de financiamento. A aprovação da Lei 11.445/2007 pode ser caracterizada como um exemplo de fortalecimento dessa maturidade, no sentido de que a partir daí passa-se a institucionalizar de fato as diretrizes para o saneamento básico no país.

### **Importância do setor de saneamento para o desenvolvimento socioeconômico**

É incontestável a importância do saneamento básico para as condições de saúde pública e no desenvolvimento do País. De acordo com Heller (1998), a relação entre saneamento e desenvolvimento é bastante clara, pois, segundo o autor, países com mais elevado grau de desenvolvimento apresentam menor carência de atendimento de suas populações por serviços de saneamento.

Um fator importante, que ressalta a ligação entre desenvolvimento socioeconômico e saneamento, é que é possível observar que o saneamento se apresenta deficiente nos locais onde a pobreza prevalece, proporcionando uma relação direta entre pobreza, doença e ausência de saneamento básico.

Heller (2013) enfatiza que a qualidade dos serviços costuma ser muito precária nos países em desenvolvimento, sendo frequentes a intermitência generalizada do abastecimento de água, as deficiências na qualidade da água consumida, a ausência de tratamento de esgotos e a disposição inadequada de resíduos.

De acordo com o Instituto Trata Brasil (2012), a ausência de saneamento básico influencia diretamente na incidência de algumas doenças, causando prejuízos tanto no que se refere à saúde pública como também a outros aspectos do desenvolvimento como geração de renda, escolaridade etc.

Moreira (2006) afirma que mais da metade dos domicílios urbanos em que a renda familiar varia entre meio e um salário-mínimo não conta com nenhum serviço de esgotamento sanitário.

O setor de saneamento básico no Brasil ainda está longe de atender a toda amplitude das demandas e necessidades da população e, além disso, esse atendimento se dá de forma descompassada, heterogênea, com o agravante de

não atender adequadamente às famílias de baixa renda e às localidades menos favorecidas de recursos ambientais e econômicos.

Além disso, considerando as características específicas do setor de saneamento básico, ressalta-se que a demanda por água é muito mais expressiva que a demanda por esgotamento sanitário, e, diante desta realidade, é compreensível a diferença da expansão do sistema de abastecimento de água em comparação ao sistema de esgotamento.

A universalização do saneamento básico configura-se como questão política, econômica e social, e sua implementação depende mais de iniciativa política do que técnica, considerando a extrema necessidade desses serviços para que seja possível promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental de forma integrada.

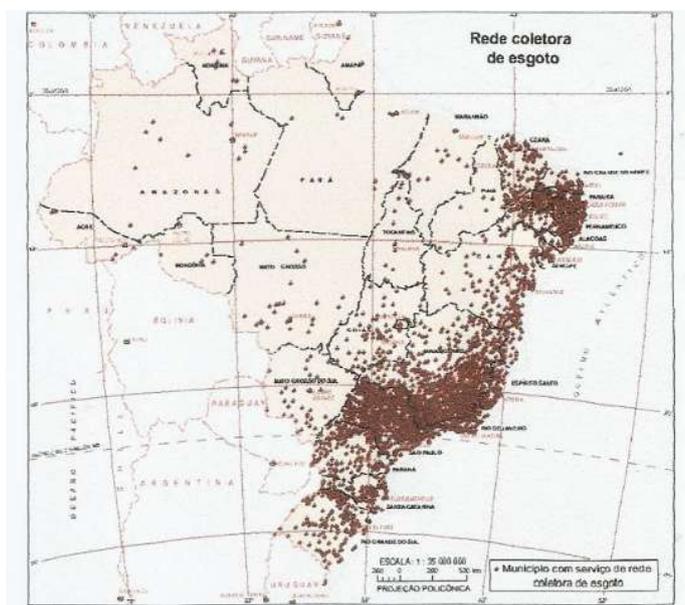
O Atlas do saneamento de 2011, publicado pelo IBGE (2011), apresenta os mapas da distribuição espacial dos serviços de saneamento no Brasil no ano de 2008. A figura 1 demonstra a rede geral de abastecimento de água e a figura 2 a rede geral de esgotamento sanitário.

Figura 1 – Distribuição espacial dos municípios com serviços de abastecimento de água no Brasil em 2008



Fonte: IBGE - Atlas do saneamento 2011.

Figura 2 – Distribuição espacial dos municípios com serviços de esgotamento sanitário – 2008



Fonte: IBGE – Atlas do saneamento 2011.

É possível notar que tanto o abastecimento de água tratada quanto os serviços de esgotamento sanitário são bastante concentrados nas regiões mais desenvolvidas, existindo grandes áreas sem atendimento dos serviços, e é possível inferir que saneamento e desenvolvimento estão realmente interligados.

A tabela 1 mostra a evolução do sistema de abastecimento de água, comparando os percentuais de municípios atendidos pela rede geral de água nos anos de 2000 e 2008, de acordo com os dados do Atlas do Saneamento 2011. Assim, é possível observar, numa visão macrorregional, que há uma tendência à universalização dos serviços de abastecimento de água.

Tabela 1: Percentual de municípios com abastecimento de água segundo as grandes regiões – 2000 e 2008

Ano/Regiões	Brasil	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul
2000	97,90%	98,40%	94,00%	96,40%	100,00%	98,50%
2008	99,40%	99,60%	98,40%	98,80%	100,00%	99,70%

Fonte IBGE, Atlas do Saneamento 2011 – elaboração própria.

Embora seja evidenciado um movimento no sentido da universalização do serviço de distribuição de água por redes de abastecimento, deve-se, contudo, ter em conta que o avanço demonstrado pelos números não significa o pleno atendimento do serviço à totalidade das populações residentes nos municípios, visto que a pesquisa considera como servido todo município que apresenta ao menos um único distrito, total ou parcialmente contemplado, com rede de

abastecimento de água, independentemente da eficiência do serviço prestado e do número de ligações domiciliares à mesma.

Vale ressaltar que, de acordo com o Atlas do Saneamento 2011, em 2008, dos 5.564 municípios brasileiros existentes na época, 33 não dispunham de serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição em nenhum de seus distritos.

A tabela 2 revela uma evolução no que se refere à coleta de esgoto sanitário, no período de 2000 a 2008, mas evidencia que este ainda é insuficiente tanto em nível regional, quanto nacional.

Tabela 2: Percentual de municípios com serviço de coleta de esgoto sanitário segundo as grandes regiões – 2000 e 2008

Ano/Regiões	Brasil	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul
2000	52,20%	12,90%	7,10%	42,90%	92,90%	38,90%
2008	55,00%	28,00%	13,00%	46,00%	95,00%	40,00%

Fonte: IBGE, Atlas do Saneamento 2011 – adaptado pela autora.

Os dados da tabela 2 demonstram também que os serviços de esgotamento sanitário evoluíram no período, revelando que na década de 2000 houve aumento dos investimentos, especialmente com recursos do PAC, o que favoreceu a expansão do atendimento, tanto no que se refere ao abastecimento de água, quanto ao esgotamento sanitário.

Hiratuka (2009) afirma que em 2009, o setor de saneamento, em relação ao agregado de 56 setores, representava 0,6% do PIB setorial, 0,11% do pessoal ocupado e apresentava a décima quarta maior remuneração média por trabalhador. O autor aponta, ainda, que os investimentos poderiam gerar ainda uma arrecadação tributária de quase R\$ 6,7 bilhões entre impostos diretos e indiretos e contribuições sociais.

O sistema de financiamento do setor de saneamento básico brasileiro, pelo menos até 2010, de acordo com Peixoto (2013), era pautado nas seguintes formas: a) subsídios; b) inversões diretas de capitais públicos; c) empréstimos de fundos públicos e privados, agências multilaterais e bancos; d) fundo de universalização; e) delegação dos serviços para empresas privadas; f) cobranças pelo uso dos recursos hídricos e compensações ambientais; g) contribuição de melhoria e h) desoneração de encargos fiscais e tributários.

Contudo, estas ainda são formas muito pontuais de captação de recursos e, por isso, não proporcionam a liberação contínua de recursos que atendam a demanda de fluxo constante de investimentos no setor.

Considerando que mesmo havendo opções diferenciadas para o financiamento dos investimentos no saneamento básico brasileiro, nem todas as possibilidades

são realizadas e, desta forma, o financiamento do setor se dá, em sua grande parte, via empréstimos de fundos públicos e privados, incluindo-se aqui as agências multilaterais e os bancos.

Ressalta-se a forte dependência da existência dos subsídios cruzados utilizada amplamente pelas CESB's como forma de financiar os serviços por meio da transferência dos recursos proveniente dos recebimentos das tarifas pagas pelos usuários dos serviços de saneamento, como forma de financiamento interno do setor.

Sendo assim, por longos períodos, especialmente após o declínio do PLANASA, o setor padecia com a carência de recursos para a realização de manutenção das instalações existentes e, também para a realização de novos investimentos. Dessa forma, observa-se que a ausência de investimentos e recursos para o setor de saneamento básico no Brasil constitui o grande desafio para a universalização dos serviços.

Outro ponto relevante, nesse sentido, está diretamente ligado ao modelo de remuneração, pois a forma tarifária vigente considera uma tarifa única por estado, o que onera os municípios superavitários, visto que estes acabam por “subsidiar” os municípios deficitários. Além disso, para o Ministério das Cidades (2009) as tarifas devem ser aplicadas de modo a viabilizar o acesso aos usuários, independente das suas condições socioeconômicas.

No que concerne aos recursos financeiros, uma avaliação do volume necessário de investimentos para atingir cobertura total de serviços de água e esgoto para a população, no período 1999-2010, foi estimada em 38 bilhões de dólares, de acordo com Motta (2004).

Para os 20 anos seguintes, até 2030, as cifras oficiais eram de uma necessidade de R\$ 180 bilhões de investimentos, visando suprir a carência de 45 milhões de brasileiros com água e 82 milhões de brasileiros com esgoto. Este montante parece assustador, mas, se considerada a população brasileira, significa uma necessidade de investimento de apenas R\$ 4,00 por habitante ao mês.

De acordo com Hiratuka (2009), no período 2003-2006 foram investidos R\$ 15,6 bilhões no setor, permitindo um crescimento de 18% no número de ligações ativas, de 22,1% na extensão da rede e de 13% no volume de água produzida, algo em torno de 14 bilhões de m<sup>3</sup> de água.

Historicamente, de acordo com a ASSEMAE (2006), percebe-se que os percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), investidos em saneamento, apresentavam para os anos 1970 investimentos anuais de 0,34%. Na década de 1980, esse índice caiu para 0,28%, e nos anos 1990 foi para 0,13%. Isto significa que nesse período houve uma queda acentuada dos investimentos no setor.

Ainda de acordo com a ASSEMAE (2006), a média de investimentos do governo federal em saneamento, no período de 1992-2002, foi de 0,25% do PIB, o que representou o aumento dos investimentos em relação ao PIB da década anterior.

A década de 1990 foi o cenário propício para o avanço do processo de privatização dos setores de infraestrutura, fundamentado na necessidade de ajuste fiscal da economia brasileira, definida por meio de acordos entre o governo brasileiro e os organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A onda de privatizações se estendeu por diversos setores da economia brasileira e teve força até início da década de 2000. Porém, os setores de infraestrutura mais impactados pelas privatizações foram o de telecomunicações, energia, petróleo e transportes, e o saneamento básico foi um dos setores de infraestrutura menos atraentes para a iniciativa privada.

Para Sousa (2014), pode-se dizer que esta não atratividade teve grande influência na indefinição quanto à titularidade dos serviços de saneamento, que historicamente vem-se alternando conforme a política direcionada ao setor; outros fatores relevantes para a não atratividade do setor ao capital privado referem-se aos elevados custos de implantação e expansão destes serviços, aliados à existência das companhias estaduais de saneamento básico que, de certa forma, são ainda, desde a época do PLANASA, as responsáveis pelos serviços de saneamento na grande maioria dos municípios brasileiros.

O SNIS 2010 apresenta um resumo dos prestadores de serviços de água e esgotos no Brasil por nível de abrangência: regional (prestadores de nível estadual), microrregional (prestadores que atendem uma pequena quantidade de municípios) e local (empresas municipais ou autarquias, secretarias ou departamentos municipais) até 2010.

Os dados do SNIS (2010) revelam que, observando a abrangência regional, há predominância das sociedades de economia mista com administração pública, sendo que estas empresas atendem, aproximadamente, a 70% do total dos municípios do país. Quando se observa a abrangência local, surpreende a quantidade de empresas municipais de administração pública direta e, também a quantidade de autarquias atuantes no setor.

No âmbito local, estão presentes, também, as Organizações Sociais, as empresas públicas e as empresas privadas, sendo, estas últimas, num total de 50 empresas, apresentando uma evolução considerável, observando-se o início da década de 2000, quando a presença de empresas privadas no setor era bastante tímida, com um total de 15 empresas em 2001, ou seja, um aumento de 133% no número de empresas privadas nesse período.

Pode-se constatar, portanto, que no início da década de 2000 a participação do setor privado representava um número inexpressivo, demonstrando que o

saneamento não é ponto crucial de interesse da iniciativa privada, embora se observe que esse interesse vem-se mostrando crescente nos últimos anos.

Os dados evidenciam que até 2010 o setor de saneamento no Brasil é essencialmente comandado pelas empresas de economia mista de administração pública, ou seja, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), no que se refere à abrangência regional, e quando o foco é a abrangência local, tem ocorrido a expansão da administração pública direta, com a retomada da autonomia de alguns municípios.

Ainda no que se refere à abrangência local, tem havido um pequeno crescimento da participação do setor privado, contudo até 2010 essa participação foi tímida, diante da prevalência do setor público.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto observa-se que a implantação do PLANASA foi um momento de mudança institucional, estabelecida por meio de um programa governamental, que alterou a estrutura de governança do saneamento, configurada pela concentração do processo decisório no âmbito do governo federal e a concentração das decisões de investimentos e operações no âmbito dos governos estaduais, com atenção especial para essa condição, a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico.

Porém o fato de o PLANASA não ser instituído para além de um programa de governo, ou seja, não foi implementado por uma lei específica para atender o setor de saneamento básico, no decorrer do tempo e com a chegada da crise econômica grave, sofrida pelo Brasil na década de 1980, o programa acabou sendo encerrado e os investimentos públicos foram reduzidos drasticamente.

Todavia, o modelo estabelecido pelo PLANASA foi assimilado pela sociedade brasileira e mesmo o programa não existindo formalmente, a estrutura estabelecida durante sua vigência, permaneceu funcionando mesmo após o fim do programa, sem nenhuma alteração relevante, até 2007, com aprovação do primeiro marco regulatório do saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007. Foram quase 40 anos de vazio institucional desde a extinção do PLANASA até a aprovação da Lei.

Com a aprovação da Lei nº 11.445/2007, iniciou-se um outro processo de mudança institucional expressiva na estrutura de governança do saneamento brasileiro. Seguindo o caráter municipalista da Constituição Federal de 1988, o primeiro marco regulatório reforçou a municipalização da titularidade, descentralizando as tomadas de decisão do setor de saneamento básico, colocando os municípios como responsáveis pelo planejamento, contratação, gestão e fiscalização dos serviços.

Além disso, foi estabelecido metas e prazos para a universalização dos serviços por meio da assinatura de contratos de programa entre o município e prestador, dentre outras mudanças.

Esse novo formato de funcionamento do setor de saneamento básico trouxe uma nova estrutura de governança, buscando alterar a forma até então centralizada, para um modelo mais descentralizado, com as decisões sendo tomadas mais próximo da sociedade.

A evolução da estrutura de governança do saneamento trouxe melhorias, como aumento dos recursos para investimentos e a ampliação do atendimento com os serviços de água e esgoto, porém não foi capaz de promover efetivamente a universalização dos serviços. Tal situação revelou a necessidade de se alterar novamente a forma como as coisas estavam sendo feitas no saneamento, o que deu início a outras discussões sobre o desenvolvimento do setor, inclusive com o despertar do interesse do setor privado, e culminou com a aprovação em 2020 do ‘segundo marco legal’ do saneamento básico, a Lei nº 14.026/2020, mas como o presente artigo se dedicou a analisar o período até 2010, isso é assunto para um próximo trabalho.

Pode-se concluir que o saneamento básico no Brasil ainda não alcançou sua eficiência produtiva e nem gera os benefícios sociais e econômicos suficientes e necessários ao desenvolvimento, porém nota-se que seus momentos de evolução são pontuais, em momentos específicos e geralmente relacionados com alguma mudança na sua estrutura de governança. Isso nos leva a inferir que o setor ainda não encontrou seu modelo de estrutura de governança eficiente e, por isso, ainda não evoluiu de forma efetiva para atender adequadamente as necessidades da população e do desenvolvimento do país.

## Referências

- ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- ASSEMAE. **Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento. Saneamento básico: uma questão de saúde pública**. São Paulo: ASSEMAE, 2006.
- COSTA, Marcio; RIBEIRO, Carlos. A crise do modelo de financiamento do setor de saneamento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 583-598, 2013.
- CUNHA, Shirley. Avanços e desafios no saneamento básico no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 42, n. 1, p. 73-88, 2011.
- HELLER, Léo. **Saneamento e desenvolvimento**. **Revista de Saúde Pública**. São Paulo, v. 32, n. 5, p. 450-456, 1998.
- HELLER, Léo. **Saneamento e saúde: experiências e propostas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- HIRATUKA, Celio. Infraestrutura e desenvolvimento econômico: o caso do saneamento básico. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. Campinas, v. 7, n. 2, p. 185-202, 2009.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. **Saneamento e saúde pública no Brasil**. São Paulo: Trata Brasil, 2012.
- LOBO, Catarina. Situação do saneamento básico no Brasil e os desafios para o desenvolvimento. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 7, n. 1, p. 21-34, 2003.
- LUCENA, Adriana. A trajetória histórica do saneamento no Brasil. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p. 45-62, 2006.
- MENDONÇA, Aluízio. **O papel do Estado no desenvolvimento da infraestrutura: o caso do saneamento básico no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1985.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- MOREIRA, André. História do saneamento no Brasil: uma análise desde o século XIX. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 26, n. 1, p. 205-223, 2006.
- MOTTA, Ronaldo. O saneamento básico no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 24, n. 2, p. 75-88, 2004.
- OLIVEIRA FILHO, José. Saneamento básico e a participação do setor privado. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 305-326, 2006.
- OLIVEIRA, José; RUTKOWSKI, Henrique. A política de saneamento no Brasil e seus desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Saúde**. Brasília, v. 11, n. 1, p. 123-140, 2000.
- PEIXOTO, Felipe. Financiamento do setor de saneamento no Brasil. **Revista de Economia Aplicada**. São Paulo, v. 17, n. 3, p. 511-528, 2013.
- PRÜSS-ÜSTÜN, Annette; et al. **Safer water, better health: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health**. Geneva: World Health Organization, 2006.

SANEAGO. **Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o saneamento básico no Brasil**. Goiânia: Saneago, 2011.

SILVA, Roberto. Parcerias público-privadas no setor de saneamento. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 833-857, 2006.

SOUSA, Adriana Pereira de. Influência da mudança institucional na formação e organização da estrutura de governança e accountability do saneamento básico: um olhar para Goiás. 2014. 201f. **Tese [Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento]** – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.