

O novo marco regulatório do saneamento básico: análise das principais mudanças – Lei n.º 14.026

The new regulatory framework for basic sanitation: analysis of the main changes - Law 14.026

Resumo: A Constituição (BRASIL, 2002) e a Lei n.º 11.445 (BRASIL, 2007) estabelecem as diretrizes nacionais para o saneamento, mas os indicadores comprovam que o Brasil ainda tem grande deficiência no que se refere à saúde pública adequada. A carência de abastecimento de água, de tratamento e coleta de esgoto, deixa o Brasil em atraso no índice de desenvolvimento humano devido aos baixos investimentos. A prestação desses serviços é realizada no Brasil, em sua maioria, pela gestão pública e ainda traz muitas incertezas regulatórias. Diante desse cenário, o objetivo deste estudo foi analisar as principais mudanças ocorridas com a aprovação da Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, do Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico. As informações foram obtidas por meio de análise documental e entrevistas realizadas por webconferência, com representantes da Agência Nacional de Águas e empresas privadas do setor. Entende-se que as principais mudanças refletem no órgão regulatório tendo maior poder de arbitragem, novas metas de universalização e a vedação à assinatura de novos Contratos de Programa de serviços de saneamento. Neste estudo, pôde-se perceber que o novo marco poderá trazer uma maior eficiência e investimentos, com o objetivo de se atingir a universalização dos serviços de saneamento básico.

Palavras-chave: saneamento básico; investimentos; déficit.

Abstract: The Constitution (BRASIL, 2002) and the Law 11.445/2007 (BRASIL, 2007) establish the national guidelines for sanitation, but indicators show that Brazil still has a great deficiency when it comes to adequate public health. The lack of water supply, treatment, and sewage collection places Brazil behind in the human development index with low investments, mainly from public management and regulatory uncertainties. In view of this, this study analyzes the main changes occurred with the approval of Law 14.026, of July 15, 2020, of the New Regulatory Framework for Basic Sanitation. The information was collected by means of documentary analysis and interviews conducted by web conference, with representatives of the National Water Agency and private companies in the sector. The major changes involve the regulatory agency being given greater powers of arbitration, new universalization goals, and prohibition on the signing of new program contracts for sanitation services. In this study, it can be noticed that the new framework will address greater efficiency and investments aiming to achieve the full provision of basic sanitation services.

Keywords: basic sanitation; investments; deficit.

Rodrigo Anido Lira

Doutor em Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. Professor e pesquisador do programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes.

Lucília Rodrigues Pereira Soares

Administradora de empresas, especialista em finanças corporativas e gestão em controladoria.

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (Universidade Candido Mendes – Campos). E-mail: luciliarpsoares@yahoo.com

Introdução

A Lei Federal n.º 11.445 (BRASIL, 2007) estabelece que o saneamento básico é composto pelos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. Os serviços deverão ser realizados de forma adequada à saúde pública sem impacto aos recursos naturais e protegendo o meio ambiente.

Os serviços de saneamento básico são caracterizados como serviços essenciais para a dignidade humana, pois possuem grande impacto social, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população. A prestação desses serviços pode vir a ser realizada pelo poder público, por parcerias público-privadas, ou apenas pelo setor privado nas chamadas concessões, neste caso, definidas e estabelecidas regras de financiamentos, controle e regulamentação da prestação dos serviços. No Brasil, em sua maioria, estes serviços são geridos pela máquina pública (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

Historicamente, o Brasil deixou de aplicar investimentos em relação à coleta e ao tratamento de esgoto, num contexto em que os indicadores sinalizam que as faltas de políticas públicas em melhorias em saneamento básico aumentaram o déficit deste setor (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

Assim, o presente artigo teve por finalidade analisar as mudanças, os objetivos e avanços do Novo Marco do Saneamento Básico, avaliando seus impactos por meio da nova Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, que envolve a participação de empresas públicas e privadas, ao destacar as novas diretrizes de referência para as agências reguladoras e prestadoras de serviços e os novos modelos de contratos de prestação de serviços em saneamento básico.

O saneamento básico no Brasil

O marco regulatório do saneamento básico (Lei n.º 14.026) (BRASIL, 2020) traz em discussão o grande atraso do Brasil em relação aos demais países desenvolvidos, principalmente no que se refere aos investimentos aplicados em infraestrutura. O saneamento básico faz parte da vida social, sendo um direito do cidadão ligado diretamente à sobrevivência humana, conforme reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Independentemente de política, do tipo de prestação de serviços, se são prestados por empresas públicas ou privadas é importante salientar que as pessoas necessitam receber em suas moradias água de qualidade e esgoto tratado, conforme previsto em lei (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

Atualmente no Brasil, o saneamento básico é conduzido pelos municípios responsáveis pela prestação de serviços, que podem ser públicos ou privados, em regime de concessão. Os

governos municipal, estadual e federal são os responsáveis por criar ações com o objetivo de melhorar a qualidade de vida e da saúde da população, pois o saneamento básico atua preventivamente no combate a doenças, reduzindo custos com saúde, além de impactos ambientais (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

As políticas públicas e as empresas estatais foram predominantemente as principais responsáveis pelos serviços de saneamento básico. Alguns entraves para a inovação do setor podem ter sido explicados por essa predominância. Isso pode ser verificado quando se compara o projeto de lei enviado após o fim do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) com o que realmente foi aprovado na Lei de Saneamento de 2007 (SOUSA; COSTA, 2016).

Costa (1994) explica que a expansão da industrialização iniciada na década de 1950 foi um dos fatores que desencadeou uma maior urbanização das cidades brasileiras, gerando um aumento demográfico. Dessa forma, os investimentos em infraestrutura não acompanharam essa expansão gerando um déficit em relação ao abastecimento de água para os municípios brasileiros.

A prestação dos serviços de saneamento no Brasil é, em sua maioria, gerida pelo estado, que não possui técnica nem recursos financeiros para atuar com serviços de qualidade tanto no abastecimento de água quanto no tratamento de esgoto. Para Sousa e Costa (2016, p. 623),

[...] os serviços sob a gestão dos estados abastecem com água 37% da população, embora 54% dela estivessem sob a hegemonia municipal. Além deles, mais 17 órgãos federais se encarregaram da operação e gestão de sistemas de água e esgoto em diversos municípios brasileiros que, diante da incapacidade financeira e técnica, não lograram gerir ou manter a prestação de serviços para a população.

Os programas “Saneamento para Todos” e “Serviços Urbanos de Água e Esgoto” possuem o objetivo de ampliar e melhorar o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgoto nos municípios. O acesso ao saneamento está ligado à renda da população e pode-se perceber, nas grandes aglomerações urbanas, a dificuldade de se ter tal serviço. Existe um grande desequilíbrio entre a população que já possui o abastecimento de água e as que ainda não possuem coleta de esgoto e isso ocorre principalmente nas periferias dos municípios. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), pode-se considerar que ainda existe disparidade de serviços de saneamento básico para as pessoas de referência preta ou parda (TAVARES *et al.*, 2019).

O correto tratamento da água permite a melhoria na qualidade de vida, evitando doenças, assim como o novo coronavírus

(Covid-19). Saneamento, água potável e higiene inadequados são fatores de risco principalmente em pessoas de baixa renda, pois, a falta de saneamento aumenta o nível de contaminação por patógenos (PRÜSS-USTÜN *et al.*, 2014). Mais de 2,5 milhões de pessoas no mundo não têm acesso ao correto tratamento de água, de acordo com o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas (UNICEF) (UNI, 2013).

O gerenciamento ineficiente dos sistemas de saneamento no Brasil tem se tornado um sério problema, pois o país possui um alto percentual de perda de água tanto no tratamento, quanto na distribuição e cujos valores são repassados à população por tarifas cobradas. Estudos apresentam demanda de água maior que o abastecimento sustentável e isso poderá agravar ainda mais o problema existente (MORAIS; ALMEIDA, 2006).

Em termos históricos, antes do novo marco do saneamento, podem ser citadas algumas ações, como a aprovação ao período generalista, em que a gestão foi realizada pelos municípios antes dos anos 1970 e a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) que tinha como objetivo atender às metas de universalização do saneamento, mas não obteve grande sucesso.

Em 2007, foi editada a Lei n.º 11.445 denominada Política Nacional de Saneamento Básico com o objetivo de unificar e integrar as ações de saneamento no país, como o tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos e águas pluviais dando aos municípios a autonomia para gerir o setor de saneamento básico trazendo uma pequena evolução para o setor (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

Os investimentos com recursos públicos não foram eficazes para o saneamento e o Brasil não conseguiu reduzir o déficit existente, sendo necessário, para a redução, o aumento destes investimentos e uma melhor qualificação dos serviços prestados (BORJA, 2014).

Sendo assim, a política de saneamento no Brasil ainda possui uma forte ligação com as ideias político-ideológicas vinculadas ao poder e relacionamentos sociais capitalistas. A universalização do saneamento básico requer um esforço político da sociedade como um todo, devido às fragilidades estatais e a influência da corrupção.

O Brasil possui quase 35 milhões da população sem água tratada e mais de 100 milhões sem coleta e tratamento de esgoto (BRASIL, 2019). De acordo com dados do Instituto Trata Brasil e Go Associados (2020), o Brasil possui atualmente 83,62% dos brasileiros com abastecimento de água; uma em cada sete residências brasileiras não possuem acesso à água.

Metodologia

A metodologia aplicada na elaboração do presente estudo buscou fornecer instrumentos necessários para uma pesquisa qualitativa, sendo realizada por análise documental e pesquisa bibliográfica.

Foram consultadas literaturas relativas ao assunto, artigos publicados na internet e dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS) possibilitando que este trabalho fosse fundamentado.

A análise documental é o conjunto de dados com fontes primárias coletados por um pesquisador com o intuito de permitir uma visão da realidade estudada de forma condensada e objetiva (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Nas pesquisas bibliográficas são coletadas informações secundárias como em jornais, revistas, livros, artigos científicos entre outros meios. O objetivo é fazer com que o pesquisador entre em contato com todo o material pesquisado e informe sobre o assunto de forma mais atual, com um novo viés (LAKATOS; MARCONI, 2003).

A coleta e análise de dados iniciou com a transcrição das entrevistas gravadas, por meio de webconferência, com representantes da Agência Nacional de Águas (ANA) e de empresas privadas do setor de saneamento básico, com posterior exploração do conteúdo das falas, utilizando-se o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC).

O DSC refere-se a uma técnica na qual são obtidas informações, por meio de fontes como entrevistas, depoimentos, artigos de jornal, apresentações, transcrevendo e unindo as falas em um único grupo, representado neste artigo, por cada entrevistado (LEFÈVRE; LEFÈVRE, 2005).

Na webconferência foi possível identificar ideias centrais, experiências que foram selecionadas com trechos principais, elaborando o conteúdo das informações.

Pela análise de conteúdo foi possível analisar e transcrever informações importantes para o atual estudo. A análise de conteúdo é entendida como um conjunto de técnicas de comunicação com o objetivo de transcrever o conteúdo das mensagens por meio de sistematização de dados, com indicadores que permitem uma análise de variáveis de determinado assunto, sendo o conteúdo verbal ou não verbal (SOUSA; SANTOS, 2020).

O problema de pesquisa surgiu a partir do questionamento de quais foram as principais mudanças ocorridas a partir da aprovação da Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, do Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico.

Resultados e discussões

Neste estudo foi possível identificar que as mudanças ocorridas com a aprovação da Lei n.º 14.026 (BRASIL, 2020) reduz a fragilidade regulatória, trazendo novos desafios e boas perspectivas de investimentos para a questão do saneamento básico brasileiro, iniciada na Política Nacional de Saneamento Básico, na Lei n.º 11.445 (BRASIL, 2007).

A Lei n.º 14.026 (BRASIL, 2020) criou o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB70), colegiado que, sob a presidência do Ministério do Desenvolvimento Regional, terá a finalidade de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de coordenar a alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico. Isso trará maior eficiência e controle para o segmento de saneamento.

Apesar de denominada como nova Lei n.º 14.026/2020, o novo marco legal de saneamento foi alterado considerando a

Lei n.º 11.445/2007. O novo marco tende a trazer uma gestão mais centralizada dos serviços de saneamento básico com metas e desafios de universalizar, até 2033, os serviços de abastecimento de água e a coleta e o tratamento de esgoto sanitário (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

A Agência Nacional de Águas (ANA), passa a ser denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, tornando-se uma autarquia da União vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Regional, que instituirá diretrizes de referência para agências reguladoras e prestadoras de serviços de saneamento com poder de arbitragem. Seu desafio será regulamentar todas as normas de saneamento respeitando as competências das agências municipais, que continuam regulando e fiscalizando as operações.

Os contratos de prestação de serviços de saneamento deverão incluir metas de universalização de 99% de cobertura para abastecimento de água e 90% de cobertura e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033. A Figura 1 demonstra as principais mudanças com a nova Lei n.º 14.026/20.

Figura 1 - Balanço geral da universalização do saneamento

Como era antes?	Com a Lei 14.026/20
Contratos de programa - Celebração e renovados entre estados e municípios, sem a necessidade de licitação.	Contratos de concessão - Necessidade de licitação prévia, aberta a operadores públicos e privados.

Regulação - Difusa e sem diretrizes nacionais

Regulação com normas de referência da ANA - a agência passa a ser responsável pela edição de normas de referência para a regulação em todo o país, cujo cumprimento é requisito para acesso a recursos onerosos e não oneroso da União para saneamento.

Fonte: Elaborada pela autora, 2022. (Com dados da ABCON; SINDCON, 2021).

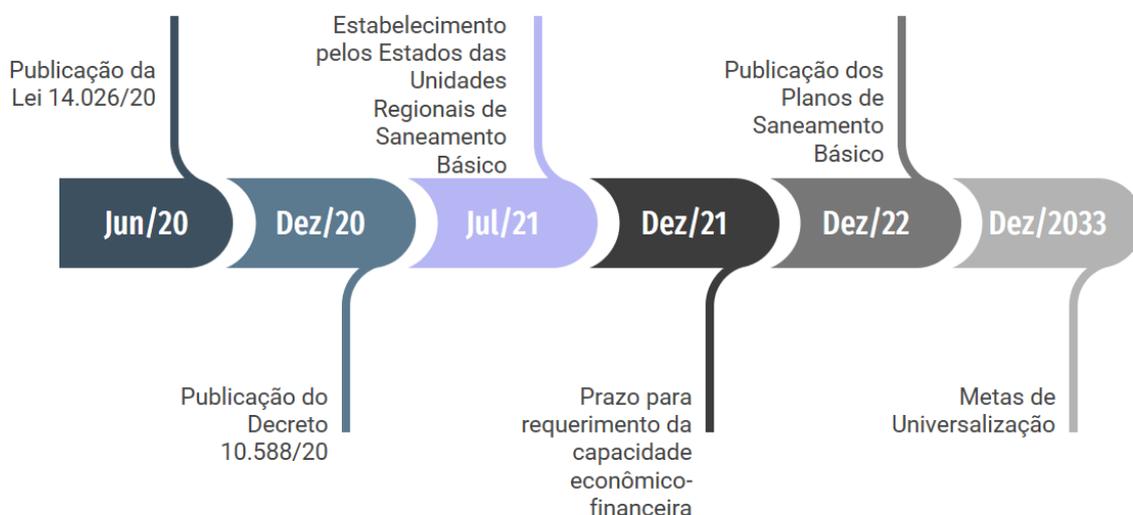
De acordo com a Lei n.º 14.026 (BRASIL, 2020), para serviços de saneamento ocorrerá a vedação à assinatura de novos Contratos de Programa (Contratos de programa são acordos de prestação de serviços entre entes federativos que podem ocorrer sem licitação, conforme a Lei dos Consórcios Públicos - Lei n.º 11.107/2005) (BRASIL, 2005). Os Contratos de Programa existentes podem ser renovados até 31 de março de 2022, isso trará uma maior competição para a universalização dos serviços. Muitos contratos precários sem meta com grande fragilidades e ineficiências em tratamentos serão alocados na nova lei.

Os estados deverão compor blocos ou grupos de municípios que farão a contratação dos serviços. Essa mudança beneficia os pequenos municípios que até então precisavam depender de grandes cidades para financiar os serviços de saneamento básico. Por sua vez, os blocos deverão elaborar planos de saneamento básico com o apoio técnico e financeiro da União.

A prestação regionalizada está prevista na Lei n.º 14.026/20 e traz vantagens relacionadas à maior viabilidade na prestação dos serviços, sendo possível atender aos pequenos municípios de menores economias, condições geográficas, pouca disponibilidade hídrica, com menor atratividade para investimentos. Um dos grandes desafios é garantir a prestação regionalizada nos estados e incentivos aos agrupamentos de municípios que dependem de diálogo entre as esferas estaduais e municipais. Conforme Figura 2, essa etapa está em andamento em todo o país e é um ponto importante para o avanço do saneamento básico no país, de acordo com dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON; SINDCON, 2021). Na Figura 2, pode-se identificar a linha do tempo da Lei n.º 14.026/20 com seus principais marcos.

Figura 2 - Linha do tempo do novo marco legal do saneamento básico

Timeline Infographics



Fonte: Elaborada pela autora, 2022. (Com dados da ABCON; SINDCON, 2021).

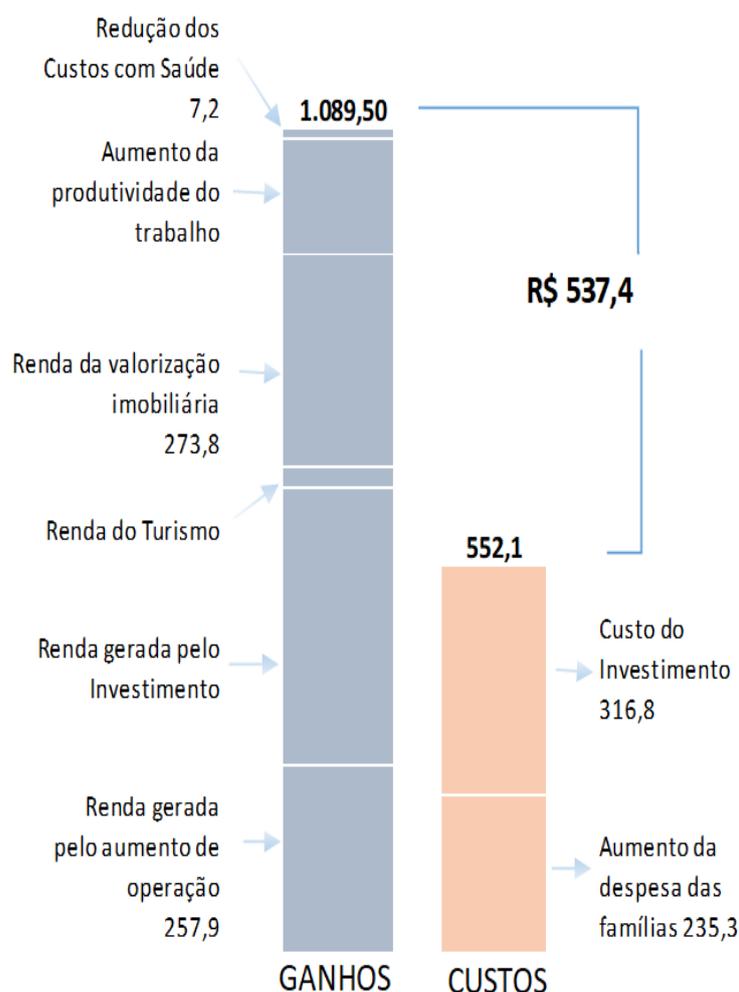
Destaca-se que o novo marco de saneamento básico veio para privilegiar o prestador eficiente, seja público ou privado, que apresente condições de investir e desenvolver o saneamento básico no país.

Dessa forma, a nova Lei n.º 14.026 (BRASIL, 2020) traz perspectivas de alavancagem de investimentos no setor de saneamento atraindo investimentos de longo prazo, sendo um ponto de apoio para a retomada da economia.

O país possui um grande desafio de investir de 500 a 700 bilhões até 2033.

De acordo com a Figura 3, a universalização do saneamento básico traria ao Brasil benefícios econômicos e sociais de R\$ 537,4 bilhões em 20 anos, ou seja, os ganhos com a expansão dos serviços são maiores que os custos para investimento no setor.

Figura 3 - Balanço geral da universalização do saneamento



Fonte: Elaborada pela autora, 2022. (Com dados do Instituto Trata Brasil; Go Associados, 2020).

Considerações finais

O novo marco regulatório do saneamento básico e suas propostas irão impactar em grande escala as empresas prestadoras de serviços em saneamento.

As novas mudanças trarão benefícios aos municípios menores com menos oportunidade de investimentos em saneamento, assim como uma maior participação popular. A proposta da agenda regulatória elaborada pela ANA será feita por consulta pública com a participação popular em que os cidadãos poderão opinar e contribuir em relação aos temas citados.

A aprovação do novo marco regulatório traz reações do mercado, pois estimula a participação privada privilegiando a qualidade na prestação dos serviços com metas e objetivos estabelecidos pela nova lei.

Caso uma empresa estatal de saneamento seja privatizada, não será necessária autorização dos municípios caso não

haja alterações no objeto e na duração dos seus contratos de programa.

Sendo assim, mesmo com a aprovação da nova lei, cabe destacar como desafios os problemas que ainda precisarão ser enfrentados na estrutura urbana, como exemplos, as cidades informais, que ainda possuem estruturas precárias, assim como a perda de água, que causa um grande impacto ambiental e que precisa de novas tecnologias e inovações para a redução ideal tanto para empresas públicas quanto para privadas.

Referências

- ABCON; SINDCON. **Panorama da participação privada no saneamento 2021**: uma nova fronteira social e econômica para o Brasil. Vila Olímpia, SP: Abcon, Sindcon, 2021. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2021/07/PAN21-APRESENTACAO.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**, v. 23, p. 432-447, 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos: 2019. Brasília, DF: MDR.SNS, 2021. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2019>. Acesso em: 15 out. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002. 320 p.
- BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.
- BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.
- BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.
- COSTA, André Monteiro. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fiocruz, Rio de Janeiro, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**: Brasil 1 por 1. Brasília, DF: IBGE, 2010. Disponível em: http://mapasinterativos.ibge.gov.br/atlas_ge/brasil1por1.html. Acesso em: 20 jun. 2020.
- INSTITUTO TRATA BRASIL; GO ASSOCIADOS. **Ranking do saneamento básico**: 100 maiores cidades brasileiras. Brasília, DF: Instituto Trata Brasil, Go Associados, 2020. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/pt/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2020>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2003.
- LEFÈVRE, Fernando; LEFÈVRE, Ana Maria Cavalcanti. **O discurso do sujeito coletivo**: um novo enfoque em pesquisa qualitativa (desdobramentos). Caxias do Sul: EDUCS, 2005.
- MILARÉ, Édís; MILARÉ, Lucas Tamer. O marco regulatório do saneamento ambiental. **Migalhas**, [s. l.], 29 set. 2020.
- MORAIS, Danielle Costa; ALMEIDA, Adiel Teixeira de. Modelo de decisão em grupo para gerenciar perdas de água. **Pesquisa Operacional**, v. 26, n. 3, p. 567-584, dez. 2006.
- PRÜSS-USTÜN, Annette et al. Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 countries. **Tropical Medicine & International Health**, v. 19, n. 8, p. 894-905, Aug. 2014.
- SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul./set. 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2F%2Fhscsm%2Fa%2F%2FWWqtPW6LnrVpbbdJqHMGJk%2F%3Fformat%3Dpdf%26lang%3Dpt&clen=216719&chunk=true>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- SOUSA, José Raul de; SANTOS, Simone Cabral Marinho dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer = Content analysis in qualitative research: way of thinking and doing. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1396 - 1416, jul./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31559>.
- TAVARES, Fernanda Beatryz Rolim et al. Análise do acesso da população brasileira a serviços de saneamento básico. **Research, Society and Development**, v. 8, n. 4, 2019.
- UNI - BOLETIM INFORMATIVO DO UNICEF BRASIL. Brasília, DF, ano 9, n. 27, out. 2013. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/sites/unicef.org/brazil/files/2019-03/UNI27.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2021.