

ESTADO, PLANEJAMENTO E REGULAÇÃO NO SETOR DE SANEAMENTO: MUDANÇAS, ATORES, CONCEPÇÕES E PROTAGONISMOS¹

Gesmar Rosa dos Santos²
Geraldo Sandoval Góes³
Cesar Augusto Crovador Siefert⁴

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Estado brasileiro no saneamento básico abrange uma multiplicidade de ações, desde a edição e a fiscalização de normas até, excepcionalmente, o provimento de serviços em comunidades rurais, calamidades públicas e regiões semiáridas. No âmbito urbano esse papel é mais acentuado em investimentos, regulação, monitoramento da qualidade e relação com outras políticas. Tendo em vista as políticas públicas, este amplo e complexo papel do Estado exige, de um lado, coerência e segurança na regulação dos serviços e, de outro, clareza e critérios objetivos nas decisões sobre investimentos. Além disso, é de amplo conhecimento que a governança das políticas da dinâmica deste setor exige a escuta, a negativa ou a incorporação de demandas dos diversos atores nele atuantes.

Assim como em outras áreas, o diálogo e os processos participativos para a definição de marcos regulatórios, os orçamentos e a governança no saneamento básico são aspectos essenciais para induzir e/ou direcionar marcos legais duradouros. Ainda assim, ajustes são quase sempre necessários, em razão da dinâmica de mercado ou de posições políticas que interferem no setor, positiva ou negativamente. Por sua vez, os processos não participativos de elaboração de normas, ou *top down*, geralmente se efetivam de forma a afastar determinadas posições de atores importantes, ficando restritas a núcleos de poder, auxiliados por burocracias e apoiadores alinhados em cada momento. Este segundo enfoque se ancora em convicções de que os vencedores de embates no Executivo e no Legislativo conseguirão impor a sua concepção – sobre regulação, investimento, titularidade, obrigações, modelos de contratos, entre outros subtemas. Em ambos os processos pode haver favorecidos de

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua29art1>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

3. Especialista em gestão pública e planejamento governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

4. Pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

lados ou blocos de atores mais bem organizados, conforme as respectivas visões do papel do Estado no saneamento básico.

O Brasil passou, no curto período de uma década, ou um pouco mais, por dois momentos de legislação setorial: Lei nº 11.445/2007 e Lei nº 14.026/2020 – esta última comumente denominada novo marco, embora a lei de 2007 continue a sê-lo, com modificações. Esses dois marcos trouxeram visões distintas sobre o papel do Estado no setor, como se discutirá adiante. Passados pouco mais de dois anos da última alteração, e com a dificuldade de mudanças ainda em curso, cabe refletir sobre este processo e as posições observadas dos atores. Por exemplo, uma série de problemas relativos ao marco legal segue presente ou se avoluma, tais como: i) a falta de consensos sobre o processo de formulação e sobre parte dos dispositivos finais da Lei nº 14.026/2020; ii) os supostos atrasos na edição de normas complementares (decretos e resoluções); iii) os prazos que se mostraram exíguos para o atingimento de algumas medidas em apenas dois anos; iv) atrasos e incertezas nos processos de regionalização, levando a novas mudanças – por exemplo, os decretos presidenciais nº 11.066 e nº 11.067, de 5 de abril de 2023, revogaram seis decretos de mesma natureza editados em 2020, 2021 e 2022, que haviam regulamentado a Lei nº 14.026/2020; e v) a falta de consenso entre o foco de fato do novo marco, o desenvolvimento do mercado e o direito à universalização.

Ademais, as mudanças estruturantes no saneamento básico (ou seja, aquelas que modelam as leis, o perfil dos prestadores, os papéis dos atores, os sistemas de financiamento, a governança enfim) têm edificado as atribuições do Estado na elaboração de marcos legais, planejamento, investimento, gestão e governança. Destacam-se, também, ações do Ministério Público (MP), dos tribunais de contas e do Poder Judiciário quanto à fiscalização, avaliação e vigilância de leis e contratos, ambos com alto poder e potencial de arbitragem, determinações e judicialização de conflitos.

Levando em consideração esse recorte, quais aspectos são importantes para demarcar a atuação estatal no saneamento no Brasil, a partir dos momentos e resultados obtidos entre 2007 e 2020? A concepção da estrutura ou modelo vigente no país encontra similaridades em que modelos internacionais? Que gargalos de regulação persistem e quais caminhos seguir tendo em vista a universalização do saneamento básico?

A partir dessas perguntas, o objetivo deste ensaio é dar respostas iniciais, identificando aspectos-chave dos processos de elaboração das duas leis (Lei nº 11.445/2007 e Lei nº 14.026/2020) e o posicionamento de grupos de atores envolvidos com o saneamento básico. Especificamente, interessa destacar o papel da União e do governo federal no setor.

O texto se baseia em pesquisa bibliográfica e documental, incluindo: i) identificação e categorização dos grupos de atores envolvidos nos processos de mudança na legislação e na estrutura de gestão do saneamento no Brasil em 2007 e 2020; ii) identificação dos principais pontos defendidos pelos blocos de atores; iii) identificação de aspectos centrais no debate internacional sobre a atuação do Estado no setor; e iv) sistematização de lacunas e gargalos que persistem no marco legal, tendo em vista o papel do Estado no setor.

Além desta introdução, o ensaio possui outras quatro seções, quais sejam: *Aspectos centrais no debate sobre a atuação do Estado no saneamento básico* (seção 2); *Marco legal de 2007 e 2020: mercado, direitos e posicionamento dos atores como elementos necessários à compreensão das mudanças* (seção 3); *A necessidade de fortalecer o planejamento e a execução das políticas de Estado* (seção 4); e *Considerações finais* (seção 5).

2 ASPECTOS CENTRAIS NO DEBATE SOBRE A ATUAÇÃO DO ESTADO NO SANEAMENTO BÁSICO

Embora o papel do Estado em serviços públicos no Brasil atenda, subsidiariamente, aos contextos específicos de cada região, estados, Distrito Federal e municípios, um olhar sobre tendências internacionais é parte do aprendizado. Compreender o contexto político, econômico-financeiro, regulatório e institucional, além do déficit de serviços de saneamento básico, é essencial para a configuração de um modelo sustentável e com foco na universalização. Neste sentido, tendo em vista caminhos e consensos para a governança e atuação do Estado no setor, apresentam-se, brevemente, aspectos-chave da regulação em contexto internacional.

No debate internacional, evidencia-se que os países emergentes, em geral, possuem leis e estruturas administrativas em processo de consolidação, considerando a sua capacidade de planejamento e execução, com transparência e *accountability*. Entretanto, no Brasil, no caso de saneamento básico, meio ambiente e recursos hídricos, esse panorama foi superado por leis avançadas e instituições em evolução, entre as décadas de 1990, 2000 e 2010 (Santos, Kuwajima e Santana, 2020). No plano internacional, dois pontos são críticos no debate, na compreensão de organismos paraestatais (OCDE, 2017; 2020): i) o papel do Estado como agente líder, coordenador de reformas e facilitador do aprendizado dos demais atores; e ii) a institucionalização de mecanismos de *accountability*, por meio de normas de transparência de dados, metas e fomento da participação cidadã com engajamento de atores. Portanto, essa é uma visão de que o papel do Estado é restrito e complementar ao dos agentes de mercado. Ainda assim, entidades da Organização das Nações Unidas (ONU) apontam que os benefícios coletivos do saneamento básico necessitam de políticas robustas e regulação estratégica (WHO, 2020; UN, 2015).

Desde os anos 1990, o setor de água e saneamento passou por transformações importantes na América Latina, com a criação e consolidação de organismos regulares – federais e estaduais/provinciais. Reformas efetivadas tiveram o objetivo de separar papéis e funções entre as entidades responsáveis pela formulação de políticas públicas, entidades de regulação e entidades prestadoras de serviços, visando eliminar possíveis conflitos de interesse (Fernández, Saravia Matus e Gil, 2021). Em países como Argentina, Chile, Colômbia, Peru, Costa Rica e Panamá, a atuação destas entidades foi delimitada com o objetivo de criar marcos institucionais e regulatórios que incentivassem a participação privada e o financiamento autônomo dos serviços.

Em função de forte oposição política à linha dominante das concepções e papéis do Estado e da regulação, países como Uruguai, Bolívia e Equador ressaltaram a proibição da participação privada no saneamento. Por sua vez, El Salvador e República Dominicana não possuem um único agente regulador explícito, havendo dificuldade de se identificar um foco do papel do Estado. Em geral, conforme descrito em Fernández, Saravia Matus e Gil (2021), as normativas desenvolvidas pós-1990 em países latino-americanos foram responsáveis pela garantia da sustentabilidade financeira do setor por meio das tarifas como principal fonte de financiamento (por exemplo, Chile, Colômbia, Costa Rica e Uruguai), mesmo em cenários de prestadores privados e/ou públicos/comunitários.

Na Argentina, também desde 1990 essa concepção de o Estado viabilizar o sistema de tarifas e a regulação setorial se expandiu fortemente (Lentini, 2004). A regulação pública foi estabelecida para a estruturação do setor, tendo em vista conter, por um lado, interferências políticas na correção das tarifas e, por outro, limitar o comportamento empresarial

tendente a maximizar lucros. Por meio de leis e decretos do Poder Executivo indicaram-se as condições gerais de prestação e qualidade de serviços, investimentos e sistemas tarifários (Cáceres, 2020). Alguns autores destacam que, em geral, o desempenho das empresas foi ineficaz, com foco em áreas mais rentáveis, com passivo ambiental em razão do baixo tratamento de efluentes, chegando as concessionárias a abandonar a prestação do serviço, no caso da Argentina (Buenos Aires, Santa Fé e Mendoza). Atualmente, há um prestador principal, responsável por áreas mais significativas e operadores locais ou cooperativas em províncias menores (Cáceres, 2020).

A participação privada no Chile foi tratada, até recentemente, como um caso de sucesso na região (Fernández, Saravia Matus e Gil, 2021). O modelo chileno se organiza a partir da gestão privada em áreas urbanas – implementadas a partir do final dos anos 1990 com a incorporação do capital privado por meio de vendas de ações das companhias e de direitos de exploração – e de organizações sociais em áreas rurais, com participação do governo federal e organismos internacionais – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial – por meio de recursos e assistência técnica. Ressalta-se que as prestadoras privadas atuam nas áreas urbanas (90% da população) e possuem tempo de outorga máximo de trinta anos, com infraestrutura de domínio estatal. Atualmente, o Chile se destaca por uma cobertura de cerca de 99% para abastecimento de água e 90% para os serviços de esgotamento sanitário com 70% dos volumes tratados, sendo um dos maiores índices na América Latina (*op. cit.*).

A implantação desse sistema no Chile foi formulada a partir dos quatro pilares do marco regulatório (Lei Federal nº 18.902/1990): i) regime de concessões sanitárias que indica as obrigações do concessionário (isto é, continuidade e qualidade do serviço, plano de investimentos e regime tarifário); ii) papel do Estado como agente regulador e fiscalizador por meio da Superintendencia de Servicios Sanitarios e seus instrumentos; iii) um sistema tarifário destinado a financiar custos de operação, manutenção, investimentos e reposição do concessionário, além de incentivar ganhos de eficiência que se traduzem em tarifas menores; e iv) esquema de subsídios, administrados pelos municípios, para garantir acesso ao serviço para famílias vulneráveis por meio de subsídios diretos.

Outro exemplo bastante referenciado é o dos Estados Unidos, onde há um conjunto imbricado de atores em atuação no setor.⁵ Em áreas atendidas por um sistema centralizado ou em municípios com operação descentralizada e delegada, serviços de esgotamento sanitário são considerados bem público. Entretanto, o conjunto de leis, políticas e regulações setoriais trata a questão como um bem privado, delegando parte da responsabilidade dos serviços ao próprio usuário (GC, 2021). A maioria da população é atendida por companhias públicas de água e esgoto. Entretanto, o setor privado pode possuir instalações destinadas à coleta, distribuição e tratamento de água e efluentes (*investor-owned*). A figura da comissão de serviços públicos, com atuação local ou regional, realiza a regulação tarifária das companhias privadas. As lacunas e gargalos do setor recaem, basicamente, sobre o atendimento de comunidades desfavorecidas (imigrantes, comunidades tradicionais e áreas de classe social baixa), que devem buscar soluções individualizadas e/ou comunitárias de abastecimento de água e esgotamento.

5. A regulação central dos sistemas de água e esgotamento sanitário nos Estados Unidos é realizada pela U.S. Environmental Protection Agency (EPA) por meio do Clean Water Act, instrumento que controla o lançamento de efluentes no país. Em nível estadual, agências ambientais e/ou de saúde pública são responsáveis pela fiscalização da gestão do setor, enquanto agências municipais ainda podem atuar em supervisão ou execução (GC, 2021).

Em outro contexto, o setor de saneamento na Europa é reconhecido pela sua diversidade e complexidade. Países-membros da União Europeia devem cumprir padrões e regulações do setor de água e saneamento; entretanto, diversas estruturas de governança e fontes de financiamento são observadas em seus membros. Em termos de financiamento, a fonte é variável, sendo que orçamentos públicos advêm do fundo da European Commission. Outros países dependem amplamente das tarifas (Dinamarca, Inglaterra e País de Gales) ou cobrem os custos de operação a partir de taxação do serviço (Irlanda) (OECD, 2020).

Considerando os desafios de financiamento, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda que a mobilização deve ocorrer a partir de diversas fontes, o que pode incluir: i) a redução de custos (aumento de eficiência ou a escolha de soluções mais baratas); ii) o aumento de fontes básicas de financiamento (tarifas, impostos e transferências); e iii) a mobilização de financiamento reembolsável, incluindo o setor privado e fontes públicas de recursos (OECD, 2011).

Na França, o papel do Estado central é a regulação do setor, havendo amplo predomínio de parcerias público-privadas (PPPs) que datam do século XIX, quando se inicia uma organização política e administrativa extremamente difusa. O país possui um alto nível de participação privada, em mercado dominado por apenas três grandes companhias. As operações são estruturadas em um sistema de três níveis distintos: i) nível regional (União Europeia); ii) nível nacional, organizado de acordo com as diretivas regionais; e iii) nível local. Neste último, uma autoridade possui autonomia para organizar a provisão de serviços e decidir o modelo de gestão a ser adotado, por exemplo, gestão direta ou delegada a uma entidade privada; pode também definir a política de preços e investimentos e níveis de *performance* (Plat *et al.*, 2020).

Em Portugal, onde os serviços de saneamento são compreendidos como públicos de caráter estrutural, a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Ersar) é a autoridade que possui a missão de regulação e supervisão dos setores de água e saneamento. O modelo regulatório está fomentado em dois aspectos fundamentais: i) regulação estrutural; e ii) regulação comportamental das entidades gestoras, por meio de regulação legal e contratual, econômica e de qualidade do serviço prestado. A responsabilidade de provisão dos serviços de água e saneamento é compartilhada entre os municípios e a companhia nacional estatal e suas subsidiárias, podendo ser delegada a companhias privadas.

Além dos exemplos de movimentos em torno do papel estatal no saneamento, a OECD (2017; 2020) apresenta contextos distintos em países-membros da União Europeia, a exemplo da Armênia, que possui situação crítica de cobertura no setor rural, associada a um contexto de limitada capacidade de financiamento dos governos locais. Em situações como esta, a OECD (2017) aponta que o Estado deve criar incentivos financeiros para o setor, facilitando as mudanças no médio e longo prazo, a criação de fundos públicos para o atendimento rural, com potencial de atração de investimentos privados e agências de desenvolvimento.

Portanto, nos exemplos observados, os marcos e papéis do Estado tratam, em última instância, de promover o saneamento básico como oportunidade de desenvolvimento de mercados. Questões como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as agendas propositivas no sentido da universalização dos serviços são admitidas com a participação do Estado, dos tributos, não como foco deste mercado em transformação.

Nesse sentido, cabe registrar que se observa, no Brasil, um conjunto de leis e políticas que explicitam até mais fortemente a preocupação com a universalização dos

serviços e com parâmetros de regulação do que em outros países, inclusive vizinhos. Sem adentrar em dados de cobertura, que não atendem ainda aos discursos, esta preocupação formal está presente no debate acadêmico, nas diretrizes de leis e das políticas públicas, no Brasil, que tratam o saneamento como uma questão político-econômica, social, ambiental, de saúde, infraestrutura e desenvolvimento urbano e rural (Britto e Rezende, 2017; Brasil, 2019; Santos, Kuwajima e Santana, 2020; Mendes e Santos, 2022; Souza, 2022).

É nesse contexto que há disputas político-econômicas (por abertura e oportunidades de maior acesso, como defende quem está de fora ou tem capacidades maiores de atuar no setor; ou por manutenção de suas posições, no caso de agentes ou grupos já instalados). Essas disputas resultam em conteúdo de leis, acesso a orçamentos públicos e a subsídios, e no próprio modelo de instituições do setor. Nesse debate, a água é tanto um bem de mercado – inclusive uma *commodity* (Mitchell, 2013; Ibrahim, 2022) – como fonte de vida e bem-estar (como consta nas leis nº 11.445/2007, nº 14.026/2020 e nº 9.433/1997, esta última instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH). O papel do Estado, portanto, não se limita ao financiamento, à edição de normas, ao provimento de serviços, ou apenas à regulação setorial (Souza, 2022). Ele se configura não apenas por interesses convergentes, como se discute a seguir.

3 MARCO LEGAL DE 2007 E 2020: MERCADO, DIREITOS E POSICIONAMENTO DOS ATORES COMO ELEMENTOS NECESSÁRIOS À COMPREENSÃO DAS MUDANÇAS

Em que pese a importância de diretrizes avançadas para o saneamento básico no Brasil, a predominância dos aspectos econômicos exige analisar os movimentos dos atores para se compreender o papel do Estado. Souza (2022) destaca que, na América Latina, instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial atuam fortemente em favor da “liberalização dos mercados e abertura aos fluxos de capitais” (*op. cit.*, p. 450) com privatizações em contrapartida à concessão de crédito. Ao mesmo tempo, amplia-se a inclusão de organizações sociais não governamentais, agências reguladoras e sistemas participativos, não deliberativos, na gestão dos bens e serviços públicos. O Estado teria o papel de editar normas e diretrizes gerais e promover o acesso onde as tarifas não sustentam os serviços.

Entre as medidas decorrentes desta posição de entes paraestatais, que no Brasil se reduzem, porém não se extinguem nos anos 2000 em diante, destacam-se (Souza, 2022): i) a redução da oferta de crédito às companhias estaduais de saneamento (Resolução nº 2.521/1998 do Conselho Monetário Nacional); ii) a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN), permitindo o acesso de empresas privadas aos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e iii) iniciativas de retirar dos municípios a titularidade dos serviços ou sua autonomia decisória no setor, vistas como condição necessária para as privatizações das companhias estaduais de saneamento básico (Cesbs). Esta última tratativa não logrou sucesso, limitando-se à abertura de capital de parte dessas companhias, em que governos se alinharam às teses de restrição do papel estatal como empreendedor.

De fato, desde os anos 1990 se acentua a participação, no setor de saneamento, de grandes e médias empresas brasileiras, principalmente com histórico na área de construção civil (Santos, Kuwajima e Santana, 2020; Souza, 2022). Amparadas pela legislação anterior (Lei nº 8.987/1995 – Lei das Concessões) e pela Lei nº 11.445/2007 (Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB), essas empresas aumentam a sua participação no mercado e transformam a sua condição, passando de contratadas em terceirizações das Cesbs para a condição de prestadoras de serviços, inclusive disputando as suas concessões com a Lei nº 14.026/2020. Portanto, a ascensão e o aprendizado dos grupos privados contaram com a convivência/parceria das Cesbs, que entendem que a terceirização lhes é benéfica – na sublocação de mão de obra, contratação de parte dos serviços, consultorias, projetos, entre outras atividades.

Na aprovação do marco legal de 2007 (LNSB) foi marcante o amplo debate entre os órgãos do Poder Executivo e do Legislativo com entidades setoriais e representantes da sociedade civil. O jogo de poder resultou, como mostram os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e estudos recentes (Brasil, 2019; Santos, Kuwajima e Santana, 2020; Kuwajima *et al.*, 2020), na manutenção da hegemonia das Cesbs, embora com aumento da participação privada nos serviços de água e esgotamento. Um certo equilíbrio entre os atores no embate sobre modelo de gestão, financiamento e governança no setor ocorre com a criação, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de grande impacto no saneamento. A execução de obras leva ao aumento da participação privada nas parcerias, sublocações e terceirizações.

Para além dos aspectos econômicos, o marco legal de 2007 apresentou também um discurso (Souza, Freitas e Moraes, 2007) e sinais positivos de avanços do saneamento como direito social. Britto e Rezende (2017) destacam: i) o reconhecimento dos direitos sociais à população; ii) a menção à necessidade de priorização de planos, programas e projetos voltados para a população de baixa renda; e iii) os princípios de universalidade e equidade expressos no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). Em termos de atendimento à população, entretanto, os conhecidos resultados de cobertura indicam a permanência de grandes desigualdades (Kuwajima *et al.*, 2020) e pouco foco nos componentes drenagem e manejo de águas pluviais (Mendes e Santos, 2022) e na coleta e tratamento de resíduos sólidos.

O aumento da participação em sistemas de água e esgotamento de grupos de investidores com ações na bolsa de valores é mais um fator que atrai também outros bancos e investidores, inclusive fundos de pensão. A venda de ações de prestadoras privadas e públicas com capital aberto na bolsa compõe a base do que Britto e Rezende (2017) e Souza (2022) chamam de “financeirização e mercantilização do saneamento no Brasil”, o qual se materializa, segundo as autoras, no ingresso de grandes empresas prestadoras de serviços, por meio de parcerias ou do acesso às concessões. O meio urbano continua a ser o foco dos negócios, por sua capacidade de remunerar o capital alocado, ante os processos socioeconômicos e as opções de políticas públicas por vezes conflituosas (Britto e Rezende, 2017; Souza, 2022).

Se, por um lado, o aumento da participação privada é naturalmente tendente a definir os rumos da regulação e induzir condicionantes da governança, por outro lado, não se pode ignorar o movimento e as aspirações dos demais atores, com destaque para as Cesbs. Algumas delas – a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), em destaque⁶ – movem-se para expandir sua atuação, ou seja, seu mercado. Este tem sido um movimento natural, dadas as suas capacidades, tamanho, concepção e poder de decisão do seu núcleo dirigente. As empresas privadas, por sua vez, têm tido amplo acesso aos recursos do FGTS, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de debêntures incentivadas, reforçando o papel do Estado de subsidiar o setor, incluindo mudanças na legislação que permitem este acesso. A partir dessas fontes e de outras eventuais, linhas operacionais são direcionadas pelo Estado, com acesso possível a empresas públicas e privadas (Britto e Rezende, 2017).

É assim que regulamentações de dispositivos da Lei nº 11.445/2007 e a edição de outras normas ocorrem antes das mudanças no marco (quadro 1). A partir de 2016, o núcleo de poder centrado no governo federal e no Congresso Nacional, após debate de dois anos – incluindo o tempo decorrido da edição das medidas provisórias (MPs) nºs 848/2018 e 878/2018 –, viabiliza as condições de maior acesso do capital privado no setor, entre outras mudanças. Ao mesmo tempo, os governadores e as companhias estaduais exercem pressão para manter a sua fatia no mercado, com o objetivo de preservar os contratos legais firmados com as prefeituras, além dos novos dispositivos sobre seu poder na arbitragem ou na formulação de leis estaduais que interferem na autonomia dos municípios. O quadro 1 apresenta os principais movimentos e agentes atuantes neste processo, entre 2007 e 2023, englobando os dois principais momentos de mudanças aqui considerados (2007 e 2020) e seus desdobramentos sequentes.

QUADRO 1

Movimentos dos atores em relação ao saneamento básico (2007-2023)

Movimentos (ano/período)	Mudanças no marco legal (principais acontecimentos)	Agentes centrais nas mudanças
2007-2012 Marco legal e gestão do PAC	Criação e execução do PAC a partir de 2007 – Decreto nº 6.025/07. Elaboração da Lei nº 11.445/2007 (LNSB) e estruturação do Plansab, com avanços no SNIS e em foros participativos.	Governo federal, prestadores de serviços, prefeituras, governadores/Aesbe, municípios (Assemae, CNM) e organizações sociais/entidades de classe (Abes, sindicatos).
2013-2015 Gestão pós-PAC e estruturação de capitais	Criação das debêntures incentivadas – Lei nº 12.431/2011. Criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) – Lei nº 13.334/2016. Edição da MP nº 727/2016.	Governo federal, consultorias e Congresso Nacional.

(Continua)

6. Essas companhias estaduais estão entre aquelas com ações abertas na bolsa de valores e com previsões estatutárias que permitem tais movimentos. Recentemente, algumas delas se habilitaram a participar de leilões e parcerias nesse sentido de expansão, com destaque para o caso da Sabesp no leilão de Alagoas.

(Continuação)

Movimentos (ano/período)	Mudanças no marco legal (principais acontecimentos)	Agentes centrais nas mudanças
2017-2021 Mudanças no marco legal	Lei nº 13.448/2017 – prorroga os contratos de parcerias em infraestruturas. Lei nº 13.901/2019 – estrutura parcerias e acessos privados ao setor.	Governo federal e Congresso Nacional.
	Lei nº 13.334/2016, com determinação para o BNDES articular e estruturar a “desestatização”.	Governo federal, BNDES e governadores.
	Edição das MPs nºs 848/2018 e 878/2018 – conteúdo-base do que posteriormente, via projeto de lei, seria a Lei nº 14.026/2020. Votação da Lei nº 14.026/2020 (2019/2020). Edição de decretos referentes à lei.	Governo federal, Congresso Nacional, entidades empresariais (Abcon/Sinduscon e Abdib), governadores/Aesbe, municípios (Assemae e CNM).
2007-2021 Acordos internacionais relacionados	Agenda ONU dos ODM e ODS. Acordos do clima. Acordos sobre direitos à saúde, à água e ao saneamento.	Agências ONU (PNUMA, PNUD, OMS, UN-Water); OCDE, ANA, MinCidades, Conama, CNRH.
2021-2023 Decretos e mudanças no marco legal	Edição de cinco decretos presidenciais ¹ regulamentando a Lei nº 14.026/2020 (decretos nºs 11.030/2022, 10.203/2022, 10.588/2020, 10.710/2022 e 10.430/2020). Edição de resoluções da ANA (normas de referência para a regulação setorial). Revogação destes quatro primeiros decretos presidenciais (e também dispositivos do nº 10.430/2020) e edição de novos, nos mesmos temas (decretos nºs 11.066/2023 e 11.067/2023).	Governo federal, consultorias, ANA, governadores e outros (sem dados exatos ainda sobre os atores e organizações sociais influentes em 2023, como entidades de classe, núcleo técnico/científico, ONGs etc.).

Fonte: Britto e Souza (2017); Santos, Kuwajima e Santana (2020); Souza (2022); Peres (2019).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Os mencionados decretos presidenciais tratam dos seguintes temas: Decreto nº 10.203/2022 – obriga ter Plano de Saneamento Básico para acessar recursos da União; Decreto nº 10.430/2020 – dispõe sobre o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; Decreto nº 10.588/2020 – dispõe sobre auxílio técnico-financeiro aos municípios mais pobres; Decreto nº 11.030/2022 – altera o Decreto nº 10.588/2020; e Decreto nº 10.710/2022 – dispõe sobre metodologia de comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços.

Obs.: Aesbe – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento; Assemae – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento; CNM – Confederação Nacional de Municípios; Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; Abcon – Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto; Sinduscon – Sindicato da Indústria da Construção Civil; Abdib – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base; ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; OMS – Organização Mundial de Saúde; UN-Water – United Nations Water; ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; MinCidades – Ministério das Cidades; Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente; CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos; ONG – organização não governamental.

Esses movimentos e mudanças no marco legal, cabe ressaltar, delineiam o papel do Estado no saneamento básico no Brasil, não apenas com referência a teses, ideais ou discursos dos agentes ou com foco na universalização dos serviços, mas também evidenciam interesses em disputa por um mercado urbano com potencial de crescimento, não se observando foco no meio rural e nos mais carentes desde 2007.

É nesse contexto que o processo legislativo das mudanças teve perfil restritivo à participação e ao diálogo. Assim, com as alterações, o papel do Estado se caracteriza por: i) o governo federal manter a função de financiamento, subsídios e isenções de tributos; ii) o Estado como um todo ter menor poder de direcionar medidas para inserção da população com déficit de serviços, ou seja, de interferir em favor da universalização; iii) parte dos governos estaduais se fortalecer, em razão do processo de regionalização (pela possibilidade de encaminhar leis, liderar processos e privatizar companhias, por iniciativa discricionária e respaldo legislativo), ou fazer parcerias (mantendo o controle e até expansão das Cesbs) e alocar recursos obtidos do saneamento fora do setor; iv) municípios pobres, com os maiores déficits e

interessados em manter sua titularidade na prestação de serviços, perderem espaço e poder com a Lei nº 14.026/2020, continuando dependentes da União e estados; e v) os mencionados decretos presidenciais de 2023 modificarem pontos essenciais da Lei nº 14.026/2020, no sentido de voltar a validade de contratos de programa, retirar barreiras de acesso a recursos da União e reduzir o foco das privatizações.

Ademais, esses decretos recentes mostram claramente outro alinhamento de atores ausentes ou sem o poder de influenciar o governo anterior. Tudo isso evidencia a importância do diálogo constante e a busca de consensos entre os vários atores na construção do marco legal e caminhos para a boa governança para o saneamento básico. As incertezas que se avolumam, não busca de consensos, geram inseguranças no setor (jurídicas, de universalização, de equilíbrio tarifário, de eficiência alocativa, entre outras). Um ato não consensual, sem diálogo, legitima o próximo, de mesma natureza, sob atores e olhares distintos.

Por exemplo, o Decreto nº 11.466/2023 apresenta novas regras para a comprovação econômico-financeira dos prestadores de serviços de saneamento básico, alterando prazos previamente impostos e apresentando flexibilizações em metas e indicadores a serem atingidos. O Decreto nº 11.467/2023 altera as regras para a prestação regionalizada, o apoio técnico e financeiro, a alocação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e sobre a flexibilização de prazos para a formação de blocos regionalizados. Sem julgar o mérito de nenhuma das normas, o que se pode afirmar é que o marco tanto avança quanto é desfigurado em pontos importantes a cada governo, sendo parte da regulação técnica de maiores avanços em 2020. Ademais, restam dúvidas sobre os prazos e as condições da universalização do saneamento básico para 2033 – conforme meta prevista no marco sancionado em 2020 – em todos os seus componentes, uma vez que o foco continua a ser, desde 2007, em água e esgotamento.

4 A NECESSIDADE DE FORTALECER O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS DE ESTADO

Em razão do cenário apresentado, há de se considerar a necessidade de o governo federal manter uma estrutura central (a exemplo de uma Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA), atualmente no Ministério das Cidades (MCID), com equipe capacitada e com todo o suporte para coordenar as ações da política federal de saneamento básico. Da mesma forma, exigem-se esforços coordenados no núcleo interministerial a fim de viabilizar recursos e decisões convergentes com o planejamento e a governança do setor. Esforços para o atendimento das periferias e do ambiente rural, principalmente, por meio do direcionamento do investimento, da modelagem de subsídios e das prioridades para a inclusão dependem da atuação do Estado e dos processos decisórios participativos.

Há de se encontrar uma estrutura de governança que integre o saneamento a outras políticas, o que também não é foco do mercado e da regulação setorial – nesse sentido, cabe fomentar as discussões, potenciais e atribuições de colegiados como os conselhos de cidades e de meio ambiente, tendo em vista a gestão por bacias e a cidade como centro das demandas em resíduos sólidos e manejo e drenagem de águas de chuva. Nessa perspectiva, nada impede que tal estrutura do governo federal continue a contar com a parceria institucional da ANA, sob qualquer ministério. A possibilidade de tal parceria, inclusive, já existia antes da Lei nº 14.026/2020, embora não potencializada ou direcionada como impôs a nova lei. A ANA, além de poder continuar a atuar na edição de normas de referências técnicas, tem também o seu papel original no Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (Singreh), desde a atenção à governança do sistema, aos instrumentos de gestão dos corpos hídricos, às bacias hidrográficas e a usos múltiplos da água.

Em outros aspectos, contudo, há decisões que cabem ao núcleo central de planejamento fortalecido (a SNSA), como proposições de mudanças na lei, regulamentações de políticas, elaboração de programas e orçamentos, definição de prioridades e diretrizes para a regulação, universalização, monitoramento e avaliação da política de saneamento. Da mesma forma, a decisão e o controle de quais municípios (e sua população, conseqüentemente) devem ter acesso a recursos da União não podem se ater à definição de contratos ora regulares ora irregulares.

Assim, em que pese o cenário ainda restante da Lei nº 14.026/2002, concepções sobre o papel do planejamento estatal e do Estado como desenvolvedor de políticas públicas permanecem atuais. Neste sentido, se, por um lado, a tese de maior ingresso de agentes privados como titulares das concessões de sistemas de água e esgotos traz o discurso de celeridade rumo à universalização, por outro lado, outros temas que demandam o fortalecimento do planejamento estatal trazem perguntas e reflexões tais como: com que estrutura, pessoal, procedimentos, dados e coordenação se fará o planejamento e o monitoramento da política de saneamento? Quais são os aspectos centrais da alocação de recursos pelo Estado no saneamento e qual a prioridade no investimento para a universalização? Como induzir a universalização diante de leis que separam o campo e a cidade (desde 2007), sem foco na gestão por bacias hidrográficas e em políticas ambientais e urbanas? Que subsídios à operação devem continuar no setor e sob quais condicionantes? Que governança se pode construir garantindo a participação dos cidadãos e entidades nos planos de trabalho das agências reguladoras? Como monitorar, avaliar e interferir nos custos da regulação? Como evitar a captura das agências reguladoras pelo mercado ou por núcleos de poder nos governos estaduais?

Questões como essas devem ser preocupação constante e sistematizada do órgão central do governo federal no setor (SNSA/MCID), inclusive para se reportar, interagir com as instituições que fiscalizam e avaliam as políticas ou as alocações orçamentárias, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP), a Controladoria-Geral da União (CGU), as Câmaras Técnicas do setor; enfim, outros núcleos do Estado, além de agentes do próprio setor, da academia e da sociedade. Este órgão/secretaria deve então ser dotado de infraestrutura, orçamento e pessoal consoante suas responsabilidades nos quatro componentes do saneamento básico que não podem ser transferidas e/ou terceirizadas.

Ademais, registram-se lacunas operacionais e regulatórias que resumem a compreensão obtida de documentos, notas, pesquisas ou outras manifestações de blocos de atores selecionados, conforme o quadro 2. Destacam-se, de forma resumida e agrupada na matriz, aspectos centrais abordados neste texto quanto ao marco legal, além de manifestações públicas dos atores, sendo a maioria de consenso entre os grupos selecionados.

QUADRO 2

Lacunas ou pendências para a efetiva implementação do marco de saneamento básico, segundo manifestações dos atores envolvidos com o setor no Brasil

Lacunas, gargalos ou pendências	Posição dominante de empresas estaduais de saneamento	Posição dominante de empresas privadas de saneamento	Posição dominante de entidades municipais de saneamento
Retirada do limite de 25% sobre PPP dos contratos de concessão de saneamento	S	S	Não obtida
Regularização dos contratos considerados precários (vencidos antes da lei ou sem termo contratual)	S	N	S
Revisão dos critérios técnicos de capacidade econômica e financeira	S	S	S

(Continua)

(Continuação)

Lacunhas, gargalos ou pendências	Posição dominante de empresas estaduais de saneamento	Posição dominante de empresas privadas de saneamento	Posição dominante de entidades municipais de saneamento
Possibilidades de renovação dos contratos com reequilíbrio (extensão dos contratos visando ao equilíbrio econômico e financeiro)	S	S	S
Criação de um novo ente ou agência reguladora	S	S	S
Criação de um fundo nacional de saneamento básico	S	S	S
Desburocratização do financiamento para o setor realizado pelos bancos públicos	S	S	S
Flexibilização de medidas que estimulem a regionalização dos serviços	S	S	S
Possibilidade de a companhia estadual de saneamento assumir a prestação direta (sem licitação) dos serviços com caráter distinto dos contratos de programa	S	N	S

Fonte: Observatório dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas), Carta dos governadores sobre a Medida Provisória nº 868/2018 (disponível em: <<https://aesbe.org.br/novo/carta-dos-governadores-sobre-a-medida-provisoria-868-2018-que-altera-a-lei-do-saneamento/>>), Abcon/Sinduscon, Assemae, Aesbe e Abes.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Convenções arbitradas pelos autores: S = favorável; N = contrário.

2. Este quadro baseou-se também em manifestações documentais, bem como em eventos e debates difundidos pelos atores.

Além dos pontos destacados no quadro 2, outros persistem após dois anos da Lei nº 14.026/2020: i) há pouca aderência à resolução da ONU sobre água e esgotamento como direitos humanos, visão da qual o Brasil é signatário; ii) apesar de permitir (com ajustes) avanços rumo à universalização e destinar para a ANA a edição de normas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem, a lei não fortalece uma visão integrada da gestão destes quatro componentes, priorizando água e esgotamento no meio urbano; e iii) mantém um frágil estímulo e direcionamento à convergência subsidiária com a regionalização, com a possibilidade de baixa adesão de estados e municípios com mais recursos e boa cobertura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio procurou evidenciar que o papel do Estado no saneamento básico no Brasil não se limita ao financiamento e à edição de normas para os serviços, muito menos se atém à regulação setorial. Entretanto, as suas atribuições de planejamento, direcionamento de esforços, coordenação e indução de mudanças, assim como sua contribuição para uma governança participativa e para a universalização dos serviços, enfraqueceram-se com as alterações no marco entre 2018 e 2022. Ampliam-se o foco no mercado urbano de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) e o papel subsidiário do Estado a este recorte.

O modelo replica diretivas de um movimento internacional e local de ascensão do capital privado no saneamento básico (no Brasil, desde 2013), como registrado na literatura, porém com mudanças que alteram o papel do Estado não necessariamente na prestação dos serviços, mas na condução da política. Como fator novo, importante quando o usuário dispõe de acesso e condições de pagar os serviços, destacam-se as maiores garantias à remuneração e aos investimentos privado e público-privado sustentados pelas tarifas (na Lei nº 14.026/2020 e seus decretos vigentes) e pela redução das interferências dos governos estaduais quando estas geram defasagens tarifárias – papel a ser cumprido pela regulação local/regional. Neste ponto se contemplam demandas dos dois principais blocos de agentes econômicos do setor (as empresas privadas e as companhias estaduais públicas/de economia mista).

Ademais, as mudanças no marco legal do setor, até 2022, haviam reduzido a função/poder das prefeituras, e a expectativa de participação e controle social como protagonistas do saneamento – as quais não avançaram, mesmo no período 2007-2020. Embora a idealização de uma governança centrada na relação mercado/regulação/novos já tenha sido alterada pelos decretos nºs 11.066/2023 e 11.067/2023, a estrutura de governança está em movimento, com indefinição quanto ao papel central do Estado para além do modelo de independência regulatória que se pretende como tendência internacional. Aspectos importantes no tema continuam passíveis de alterações por meio de leis ordinárias e decretos presidenciais, ou mesmo por portarias e resoluções, como os listados anteriormente, devendo-se reconhecer a persistência de incertezas e inseguranças no setor, a serem enfrentadas com diálogos, consensos ou acordos abertos e claros sobre todos os interesses envolvidos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional/Secretaria Nacional de Saneamento. **Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: MDR, 2019. 240 p. (Documento em revisão submetido à apreciação dos conselhos nacionais de saúde, recursos hídricos e meio ambiente). Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Consehos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 557-581, maio/ago. 2017.
- CÁCERES, V. L. La regulación económica en los servicios de agua y saneamiento en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza. **RED Sociales – Revista Electrónica del Departamento de Ciencias Sociales UNLu**, v. 7, n. 6, 2020.
- FERNÁNDEZ, D.; SARAVIA MATUS, S.; GIL, M. **Políticas regulatorias y tarifarias en el sector de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe**. CEPAL – Recursos Naturales y Desarrollo 205, 2021.
- GC – GLOBAL COMMUNITIES. **Closing the U.S. sanitation equity gap: exploring opportunities to learn from the Global Sanitation Sector Experience**. Technical Brief, 2021.
- IBRAHIM, I. A. Water as a human right, water as a commodity: can SDG6 be a compromise? **The International Journal of Human Rights**, v. 26, n. 3, p. 469-493, 2022.
- KUWAJIMA, J. I. *et al.* **Saneamento no Brasil: proposta de priorização do investimento público**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2614).
- LENTINI, E. La regulación de los servicios de agua y saneamiento: el caso de la concesión de Buenos Aires. **Revista de Gestión del Agua da América Latina (REGA)**, v. 1, n. 2, 2004.
- MENDES, A. T.; SANTOS, G. R. **Drenagem e manejo sustentável de águas pluviais urbanas: o que falta para o Brasil adotar?** Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2791).
- MITCHELL, B. The value of water as a commodity. **Canadian Water Resources Journal**, v. 9, n. 2, p. 30-37, 2013.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Meeting the challenge of financing water and sanitation: tools and approaches**. OECD Studies on Water, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264120525-en>>.

- _____. **Reforming sanitation in Armenia:** towards a national strategy. Executive summary. OECD Studies on Water, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/22245081>>.
- _____. **Financing needs and capacities for water-related investments in Europe.** OECD: Roundtable on Financing Water 6th meeting, 7-8 Dec. 2020. (Background Paper).
- PERES, J. A privatização do saneamento saiu do jeito que as empresas queriam. **The Intercept Brasil.** 6 jun. 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/06/06/saneamento-privatizacao/>>. Acesso em: 15 nov. 2020.
- PLAT, B. *et al.* **Public water and wastewater services in France.** 7th ed. Economic, social and environmental data. FP2E/BIPE Report, 2020.
- SANTOS, G. R.; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. **Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil:** trajetórias, desafios e incertezas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2587).
- SOUZA, A. C. A. A pandemia do capital no saneamento. **Saúde Debate,** Rio de Janeiro, v. 46, n. 133, p. 447-458, abr./jun. 2022.
- SOUZA, C. M. N.; FREITAS, C. M.; MORAES, L. R. S. Discursos sobre a relação saneamento-saúde-ambiente na legislação: uma análise de conceitos e diretrizes. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental,** v. 12, n. 4, p. 371-379, out./dez. 2007.
- SWYNGEDOUW, E. Privatizando o H2O: transformando águas locais em dinheiro global. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,** v. 6, n. 1, p. 33, 2004.
- UN – UNITED NATIONS. **Transforming our world:** the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015. Disponível em: <<https://sdgs.un.org/2030agenda>>. Acesso em: 14 set. 2020.
- WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **State of the world's sanitation:** an urgent call to transform sanitation for better health, environments, economies and societies. 2020.