

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

FERNANDO CHAGAS DE FIGUEIREDO SOUSA

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM SOBRE A GESTÃO
AMBIENTAL E O NOVO MARCO LEGAL

Sousa – PB

2023

FERNANDO CHAGAS DE FIGUEIREDO SOUSA

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM SOBRE A GESTÃO
AMBIENTAL E O NOVO MARCO LEGAL

Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Dr^a. Maria do Carmo Élide Dantas Pereira

Sousa – PB
2023

S725s

Sousa, Fernando Chagas de Figueiredo.

Saneamento básico no Brasil: uma abordagem sobre a gestão ambiental e o novo marco legal / Fernando Chagas de Figueiredo Sousa. – Sousa, 2023.

74 f. : il. color.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023.

"Orientação: Profa. Dra. Maria do Carmo Élide Dantas Pereira".

Referências.

1. Direito Ambiental. 2. Lei Nº 14.026/2020 – Marco Legal do Saneamento Básico. 3. Gestão Ambiental. I. Pereira, Maria do Carmo Élide Dantas. II. Título.

CDU 349.6(043)

FERNANDO CHAGAS DE FIGUEIREDO SOUSA

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM SOBRE A GESTÃO
AMBIENTAL E O NOVO MARCO LEGAL

Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em: 08/11/2023

BANCA EXAMINADORA

Maria do Carmo Élide Dantas Pereira
Doutora UAD/UFCG

Ozrael da Costa Fernandes
UAD/UFCG

João Bosco Marques de Sousa Júnior
UAD/UFCG

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho de conclusão de curso a todos que contribuíram para a minha jornada acadêmica no curso de Direito da UFCG. Em especial, quero expressar minha profunda gratidão à minha família, que sempre me apoiou e incentivou, e aos meus amigos, que estiveram ao meu lado nos momentos desafiadores.

Aos meus professores, agradeço por compartilharem seu conhecimento e experiência, moldando meu entendimento no Direito.

Este trabalho também é dedicado às pessoas cujas vidas são impactadas diariamente pelas decisões judiciais. Que este estudo possa contribuir de alguma forma para um sistema jurídico mais justo e acessível.

“Mudanças são necessárias. Reciclagem não é só no meio ambiente, mas também no ambiente do nosso ser.”
(Daniel Carvalho de Oliveira)

RESUMO

Este trabalho científico realiza uma análise jurídica abrangente do saneamento básico no Brasil, com foco especial no Novo Marco Legal do Saneamento Básico, a Lei nº 14.026/2020. O objetivo é examinar os principais aspectos legais que envolvem o setor de saneamento básico no país, considerando as implicações desse novo marco regulatório. A análise começa contextualizando a situação do saneamento básico no Brasil, destacando os desafios históricos relacionados à falta de acesso adequado aos serviços de água potável e esgoto. Em seguida, explora-se a evolução da legislação de saneamento básico no Brasil, desde a Constituição de 1988 até a promulgação da Lei nº 14.026/2020. O foco central do artigo é o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, que trouxe mudanças significativas no setor. Discutem-se os principais elementos desse marco, incluindo a abertura do setor à iniciativa privada, a regionalização dos serviços, a universalização do acesso e a criação de agências reguladoras independentes. São analisados os benefícios e desafios potenciais associados a essas mudanças, bem como as implicações para a eficiência e qualidade dos serviços prestados. Além disso, o artigo aborda questões jurídicas e constitucionais relacionadas à competência dos entes federativos (União, Estados e Municípios) na gestão do saneamento básico, considerando as mudanças introduzidas pelo novo marco legal. Este artigo contribui para a compreensão dos aspectos legais e institucionais do saneamento básico no Brasil e oferece uma visão crítica das mudanças introduzidas pelo Novo Marco Legal, destacando a necessidade contínua de investimentos e políticas públicas específicas para garantir o acesso universal aos serviços de saneamento básico de qualidade no país.

Palavras-chave: Infraestrutura; Lei 14.026/2020; Meio Ambiente.

ABSTRACT

This scientific work carries out a comprehensive legal analysis of basic sanitation in Brazil, with a special focus on the New Legal Framework for Basic Sanitation, Law n° 14,026/2020. The objective is to examine the main legal aspects involving the basic sanitation sector in the country, considering the implications of this new regulatory framework. The analysis begins by contextualizing the situation of basic sanitation in Brazil, highlighting the historical challenges related to the lack of adequate access to drinking water and sewage services. Next, the evolution of basic sanitation legislation in Brazil is explored, from the 1988 Constitution to the promulgation of Law No. 14,026/2020. The central focus of the article is the New Legal Framework for Basic Sanitation, which brought significant changes to the sector. The main elements of this framework are discussed, including the opening of the sector to the private sector, the regionalization of services, the universalization of access and the creation of independent regulatory agencies. The potential benefits and challenges associated with these changes are analyzed, as well as the implications for the efficiency and quality of services provided. Furthermore, the article addresses legal and constitutional issues related to the competence of federal entities (Union, States and Municipalities) in managing basic sanitation, considering the changes introduced by the new legal framework. This article contributes to the understanding of the legal and institutional aspects of basic sanitation in Brazil and offers a critical view of the changes introduced by the New Legal Framework, highlighting the continued need for investments and specific public policies to guarantee universal access to basic sanitation services in Brazil. quality in the country.

Keywords: Infrastructure; Law 14,026/2020; Environment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira de Agências Reguladoras
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas
BNH	Banco Nacional de Habitação
CESBs	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CISB	Comité Interministerial de Saneamento Básico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ITB	Instituto Trata Brasil
LDNSB	Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico
MDR	Ministerio de Desenvolvimento Regional
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
NMLSB	Novo Marco Legal do Saneamento Básico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSB	Planos Municipais De Saneamento Básico
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPPs	Parcerias público-privadas
SAIFGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNS	Secretaria Nacional de Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	11
2.1	Contexto Histórico	11
2.2	Definições de Saneamento Básico.....	14
2.3	Ciclo do Saneamento Básico	16
2.4	O Nexa entre Abastecimento de Água e o Esgoto Sanitário	19
2.5	Modelos de gestão ambiental no brasil	21
3	ANÁLISE JURÍDICA DA LEI N° 14.026/2020.....	34
3.1	Saneamento básico: competência e titularidade dos serviços.....	36
3.2	A prestação do serviço regionalizada.....	41
	3.2.1 A modalidade compulsória: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.....	44
	3.2.2 A Modalidade Voluntária: gestão associada por convênio de cooperação e consórcio público.....	48
	3.2.3 A modalidade híbrida: unidade regional de saneamento básico e bloco de referência.....	50
4	PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO E DA POPULAÇÃO.....	56
4.1	O saneamento básico antes da CF/88.....	56
4.2	Saneamento básico após a CF/88	57
4.3	Saneamento básico a partir da lei N° 14.026/2020.....	58
4.4	Parcerias público-privadas na promoção de política pública de saneamento	64
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
	REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico, um conceito intrinsecamente ligado à qualidade de vida e à preservação ambiental. Em meio à crescente preocupação global com questões ambientais, o saneamento básico emerge como uma ferramenta multifacetada de gestão ambiental, capaz de atuar em diversas esferas, desde a proteção dos recursos hídricos até o controle de doenças relacionadas à falta de acesso a serviços adequados (MIRANDA, 2022).

No contexto brasileiro, segundo Longo Filho, 2020, onde desafios relacionados à infraestrutura e desigualdades sociais persistem, o saneamento básico ganha ainda mais relevância. É crucial reconhecer que o acesso universal a serviços de água potável e esgotamento sanitário não apenas beneficia diretamente a saúde das pessoas, mas também se traduz em um impacto positivo no meio ambiente, contribuindo para a redução da poluição e a preservação dos ecossistemas aquáticos.

Este trabalho tem como objetivo principal uma análise jurídica externando que a integração do saneamento básico que pode desempenhar um papel significativo na melhoria da qualidade de vida das comunidades brasileiras. Essas serão trabalhadas ao longo da pesquisa, visando oferecer contribuições relevantes para a discussão e aprimoramento das políticas públicas relacionadas ao saneamento básico, à proteção ambiental no Brasil e a legislação desse processo.

Os objetivos específicos desse trabalho serão: a) analisar, no contexto histórico, a gestão ambiental do Brasil; b) Sopesar o desenvolvimento do saneamento básico, no ponto de vista jurídico; c) Analisar os limites atuais com relação ao direito sobre a universalização do saneamento básico e; d) Discutir a eficácia do parceria público-privado na regulação do saneamento básico no Brasil.

No presente estudo, uma pesquisa será conduzida por meio de abordagem multidisciplinar que combina análise jurídica, revisão bibliográfica e análise de documentos normativos. O seguinte conjunto de etapas será seguido:

Revisão Bibliográfica: Será realizada uma extensa revisão da literatura acadêmica e fontes oficiais relacionadas ao saneamento básico no Brasil. Isso incluirá artigos científicos, livros, legislação pertinente, relatórios governamentais e documentos técnicos.

Análise Jurídica: Será feita uma análise aprofundada da legislação vigente relacionada ao saneamento básico no Brasil, com foco especial nas leis, disposições e regulamentos

pertinentes. Serão identificados os principais princípios jurídicos, diretrizes e obrigações legais aplicáveis ao tema.

Coleta de Dados: serão coletados dados estatísticos relevantes sobre o acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil, incluindo informações sobre cobertura, qualidade e eficiência dos serviços. Esses dados serão obtidos a partir de fontes governamentais e relatórios setoriais.

Análise Documental: Serão analisados documentos normativos recentes, como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico - NMLSB (Lei nº 14.026/2020).

O primeiro capítulo da presente pesquisa fará uma abordagem do histórico, das ações e no âmbito jurídico da gestão do saneamento básico no Brasil. Tratará de suas definições legais e técnicas, do modelo de gestão ambiental praticado no país e abordará o desempenho da regulação do saneamento básico antes do novo marco legal do saneamento aprovado em 2020.

O segundo capítulo irá abordar a Lei nº 14.026/2020 analisando seus aspectos práticos e jurídicos, as competências e as titularidades dos serviços de saneamento básico no Brasil, a regionalização da prestação de serviços relativos ao saneamento das cidades e suas modalidades de serviço, compulsória e/ou voluntária.

O terceiro capítulo fará uma análise da universalização do saneamento básico, a integração da participação do setor privado junto ao setor público na operação e nos fundamentos legais da gestão ambiental.

2 GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

O campo do saneamento está repleto de inúmeras complexidades que necessitam de uma investigação interdisciplinar, abrangendo vários campos como economia, engenharia, administração, direito e biologia. A melhoria das infra-estruturas de saneamento e dos serviços de fornecimento neste domínio exige uma abordagem holística que tenha em conta todas as áreas acima mencionadas (Bittencourt; Paula, 2016).

2.1 Contexto Histórico

O descobrimento do Brasil ocorreu em meados de 1500, conforme documentado na Carta de Pero Vaz de Caminha. Deste ponto até à chegada da Corte Portuguesa ao Rio de Janeiro em 1808, a colônia portuguesa existiu apenas para servir os interesses económicos externos de Portugal. Como resultado, não houve incentivo para melhorar as condições básicas de vida (Delpulpo, 2015, p. 30).

Segundo Gomes (2007, p. 166), quando Dom Pedro VI fugiu para o Brasil, sua monarquia também trouxe consigo algumas de suas tradições do Reino de Portugal e dos Algarves, como a arte, a arquitetura e o saneamento básico. No entanto, essas comodidades eram oferecidas apenas a indivíduos pertencentes à classe económica alta.

O surgimento do saneamento básico no Brasil remonta à urbanização das cidades durante os séculos XVIII e XIX. Durante esta época, as fontes tornaram-se cada vez mais relevantes como meio de fornecimento gratuito de água comunitária. Cidades como Salvador, Recife e Rio de Janeiro estabeleceram fontes públicas de água com acesso irrestrito. Essas fontes também eram frequentadas por escravos que buscavam água para as residências de seus senhores devido à ausência de redes residenciais de água (Murtha; Castro; Hellher, 2015, p. 193-210).

Durante o processo de urbanização do Brasil, as multinacionais estrangeiras se interessaram pela criação de redes de infraestrutura de saúde e investiram no saneamento básico do país. Esse investimento permitiu afirmar que o desenvolvimento do Brasil seguiu um caminho semelhante ao das nações já desenvolvidas, com foco em investimentos de capital privado orientados por um modelo liberal. Isto foi confirmado por Carvalho (2010).

A presença de empresas multinacionais nesta indústria aumentou com o aumento do desenvolvimento urbano, mas o seu envolvimento remonta à época do Império. Antigamente, a sua participação limitava-se às cidades economicamente proeminentes. Murtha, Castro e

Heller (2015) fornecem exemplos de algumas das primeiras cidades que permitiram que empresas privadas estrangeiras operassem neste setor:

A provisão de serviços como o abastecimento de água por empresas privadas já era prática entre as administrações provinciais, como se pode verificar dos casos de Pernambuco (1838) Alagoas (1846), Maranhão (1855), Porto Alegre (com duas companhias a partir de 1861 e 1866), Salvador (1852) e outras mais que proliferaram neste período. Em 1873 é a vez de se instalar na capital de Pernambuco a Recife Drainage Company Limited, que atuaria até 1908. Belém foi atendida pela Companhia das Águas do Grão-Pará a partir de 1881, foi assim como Fortaleza, que em 1867 passou a ser atendida por chafarizes da Ceará Water Works Company Limited, todas organizadas com capital inglês.

Após a promulgação da Constituição da República em 1891, o governo começou a exercer o controle sobre as empresas que prestavam serviços essenciais de saneamento. Este movimento em direção à nacionalização foi impulsionado por um crescente descontentamento com as empresas privadas que tinham investimentos estrangeiros, que se recusaram a fazer os tão necessários investimentos financeiros para expandir o setor de saneamento (Carvalho, 2010).

Num contexto histórico em que a escravatura foi recentemente abolida, a realidade da desigualdade racial permaneceu inalterada. Além disso, a rápida expansão da urbanização não planeada resultou em diferenças sociais visíveis, onde o saneamento se tornou um marcador geográfico de pobreza. A prestação de serviços de saneamento básico por empresas privadas estrangeiras apenas contribuiu para agravar estas desigualdades. Essas empresas priorizavam o lucro acima de tudo, sem hesitação em atender áreas onde o poder aquisitivo da população era maior. Isso contribuiu para o aumento do fosso entre as classes sociais. (Murtha; Castro; Hellher, 2015, pp. 193-210)

Num ambiente brasileiro caracterizado pelo desrespeito às disparidades, não havia regulamentação da conduta dos negócios que atendiam exclusivamente às populações abastadas. Isto levou a uma situação em que o acesso ao saneamento básico ficou principalmente limitado às áreas urbanas e aos bairros ricos. O Código de Águas, também conhecido como Decreto Federal nº 24.643, foi promulgado em 1934, e delineou a competência administrativa do setor entre os entes federados. Ainda, determinou a nacionalização da prestação de serviços de saneamento básico. Como resultado desta intervenção legal, o Estado assumiu a responsabilidade direta pela prestação de serviços de saneamento básico, e gradualmente assumiu a maioria das empresas privadas que anteriormente haviam investido neste setor (Burger, 2017).

O desempenho inadequado das empresas privadas não foi a única razão por trás da decisão do Estado de prestar serviços diretamente. A administração inicial de Vargas promoveu a nacionalização dos serviços a fim de estimular o crescimento nacional e estabelecer o Estado regulador do Brasil. A expansão da industrialização e a busca pelo progresso contaram com a criação de empresas estatais e a cooperação entre as finanças públicas e privadas (Mattos, 2017).

Inicialmente, o desenvolvimento de serviços de saneamento básico não se destinava a defender a dignidade dos indivíduos que não tinham acesso a estas comodidades. Em vez disso, sua implementação em áreas rurais e periféricas serviu como uma política de saúde pública destinada a conter epidemias de doenças como cólera, febre amarela, varíola e tifo (Murtha; Castro; Hellher, 2015, p. 193-210).

Naquela época, os investimentos no setor de saneamento eram feitos com o objetivo de preservar a saúde pública. Isso porque a relação entre a falta de saneamento básico e a propagação de doenças já estava estabelecida. Naquela época, as cidades enfrentavam as repercussões da industrialização aleatória, sendo a saúde pública uma das principais questões que o governo procurava abordar (Carvalho, 2010).

O impacto negativo dos problemas de saúde na saúde pública foi reconhecido como um fator que contribuiu para a carga do orçamento do Estado. Na altura, o orçamento do Estado era responsável pela proteção dos direitos sociais, incluindo os cuidados de saúde. Como resultado, os investimentos em saneamento foram considerados cruciais devido ao seu impacto direto na implementação de outros direitos, embora não tenham sido inicialmente reconhecidos como um direito fundamental e compartilhado pela Haase no ano de 2022.

Segundo Carvalho (2010), foi somente em meados da década de 1900, que o saneamento básico passou a ser reconhecido como uma entidade distinta e essencial, separada das preocupações de saúde pública e passou por dois períodos de centralização:

No primeiro, do começo do século XX, o seu fundamento estava na aliança entre saneamento e saúde pública. O segundo, a partir do final da década de 1960, estava fundado na consolidação da autonomia do setor de saneamento, que, anos antes, tinha fundamentado a descentralização política e o surgimento de estruturas municipais de prestação dos serviços, nesse segundo movimento ganha vigor uma nova dinâmica, em que a estrutura do financiamento assume papel central na consolidação do setor e na sua constituição como política social.

Com o início da ditadura militar no Brasil, iniciou-se o segundo movimento que utilizou o Plano Nacional de Saneamento - PLANASA como principal ferramenta, que foi criado em 1968, e rege-se pelo Decreto-Lei nº 949/69. Essa legislação autorizou o Banco

Nacional de Habitação (BNH) a utilizar recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e recursos próprios para operações de financiamento de saneamento, responsabilidade essa que foi conferida no referido documento legal (Haase, 2022).

2.2 Definições de Saneamento Básico

Definir o tema do saneamento ambiental representa um desafio considerável, dada a sua natureza expansiva. No entanto, Bittencourt e Paula (2016) fornecem uma descrição sucinta que o encapsula como uma coleção de ações. Essas ações garantem a qualidade dos rios e mananciais, o descarte adequado de esgoto nas redes públicas, a coleta de resíduos e sua disposição em aterros sanitários ou controlados, o fornecimento de água potável suficiente e segura e o controle ou erradicação de doenças. Coletivamente, essas práticas visam melhorar a qualidade do meio ambiente e contribuir para o bem-estar da população, e são conhecidas como saneamento ambiental.

Segundo o Ministério da Saúde, o saneamento ambiental consiste em uma série de medidas que têm como objetivo melhorar o nível geral de saúde ambiental de uma determinada região geográfica para os habitantes dessa região. Quando essas ações são executadas de maneira adequada, podem produzir diversos efeitos positivos no bem-estar e na saúde de quem colhe os benefícios.

Dito isto, o saneamento ambiental adequado é visto como um componente indispensável da existência contemporânea e é considerado um direito fundamental dos cidadãos nas sociedades modernas. Isto se deve às diversas vantagens que oferece. (MS, 2004, p. 10-20)

A organização Fundação Nacional de Saúde - FUNASA possui um conceito amplo e extenso de saneamento ambiental. Isso incorpora diversas ações que buscam o bem-estar ambiental. Essas ações incluem a facilitação do acesso à água potável, a coleta e destinação adequada de resíduos sólidos, a gestão da drenagem urbana, a prevenção da transmissão de doenças contagiosas e a implementação de serviços e projetos especializados que visam melhorar as condições de vida dos indivíduos em ambas áreas rurais e urbanas (FUNASA, 2007).

O conceito de saneamento ambiental é abrangente e abrange a supervisão de condições que possam potencialmente impactar a saúde humana. Além da prestação de determinados serviços, concentra-se na melhoria dos padrões e do bem-estar da vida humana. Essa ideia é

superior a meros procedimentos físicos, visa promover maior bem-estar social (Bittencourt; Paula, 2016).

A noção de saneamento ambiental é abrangente e abrange uma ampla gama de áreas. O saneamento básico é uma dessas áreas, embora mais limitada do que o conceito mais amplo de saneamento ambiental. No entanto, a importância do saneamento básico não pode ser subestimada. Desempenha um papel crucial na manutenção de uma boa qualidade de vida e, sem ele, o saneamento ambiental não pode existir.

O saneamento básico envolve o fornecimento de instalações, estruturas e serviços essenciais que permitem às pessoas viver com dignidade. Esses elementos são fundamentais para atingir o objetivo final do saneamento ambiental, que é o bem-estar da população, conforme afirmaram Bittencourt e Paula em 2016.

O saneamento básico é definido como um conjunto de serviços públicos que abrange um número limitado de atividades. Essas atividades incluem o fornecimento de água potável, o controle e tratamento de esgoto, a manutenção dos sistemas de limpeza e drenagem urbana e a gestão de resíduos sólidos e águas pluviais. Esta definição é apoiada por Ribeiro (2015, 229-251), que indica essas atividades no âmbito do saneamento básico.

A diferença entre preservação ambiental e saneamento básico está bem estabelecida, mas são igualmente vitais para salvaguardar o ambiente e proteger a existência humana. Fonseca e Maia (2019) sublinharam a importância de ambos na regulação da poluição do solo e da água, na defesa do saneamento e da arrumação das cidades, na prevenção de surtos e na prevenção de doenças decorrentes de condições anti-higiênicas e de fontes de água poluídas.

Ao longo da história, a ideia de saneamento básico sofreu uma evolução transformadora que resultou não só em mudanças na prestação de serviços, mas também na própria interpretação do que constitui saneamento básico. Antes da viragem do século XXI, uma definição restrita de saneamento básico era a normal e amplamente aceita. Essa definição, também denominada *stricto sensu*, limitava-se ao fornecimento de água potável e aos serviços de esgotamento sanitário (Burger, 2017).

O sistema jurídico brasileiro viu uma definição mais abrangente introduzida pela Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico - LDNSB. O artigo 3º, inciso I, dispunha que os serviços de saneamento básico eram compostos por diversos componentes, incluindo infraestrutura, instalações operacionais, e serviços como fornecimento de água potável, gestão de esgoto, eliminação de resíduos sólidos, drenagem urbana e gestão de águas pluviais. Esta definição foi alargada para incluir quatro serviços distintos, resultando numa compreensão mais abrangente do saneamento básico. (Brasil, 2020).

2.3 Ciclo do Saneamento Básico

Embora a LDNSB tenha estabelecido um quadro abrangente para os componentes fundamentais do saneamento, não incluiu regulamentos para a sua supervisão. Essa responsabilidade foi atribuída ao Decreto nº 7.217/2010, que delineou os requisitos e regulamentos específicos. Os serviços de saneamento básico hoje consistem em quatro componentes únicos, cada um com características próprias, que são integrados a um sistema para formar o ciclo de saneamento básico (Brasil, 2010).

Figura 1: Ciclo do Saneamento Básico.



Fonte: FUNASA, 2017.

O objectivo da ilustração fornecida não é estruturar o processo essencial de saneamento, uma vez que abrange várias medidas, procedimentos e recursos suplementares. Tenta realçar a importância de cada operação para permitir um ciclo contínuo. Vale salientar que o saneamento não deve ser considerado como quatro ações individuais e distintas, mas como uma entidade em que cada serviço desempenha um papel na obtenção de um resultado desejável (FUNASA, 2017).

Para começar, é essencial diferenciar entre o fornecimento de água potável e o direito ao acesso à água. Este último abrange um amplo sistema de arranjos e mecanismos que permitem a prestação desta utilidade fundamental, incluindo o saneamento rudimentar. Com isso, o direito à água é garantido (Haase, 2022).

O Decreto n° 7.217/2010, afirma no artigo 49, as ações que compõem o abastecimento de água consistem em múltiplas tarefas. Estes incluem a retenção de água não processada, a captação dessa água, o fornecimento de água não tratada, o processo de purificação da água, bem como o armazenamento e dispersão de água tratada (Brasil, 2010).

O reservatório de água bruta serve como fonte de extração da água, podendo ser em forma de barragem, rio ou poço. O processo de coleta, conhecido como captação, envolve a utilização de equipamentos e instalações para retirar água do reservatório bruto e transportá-la até o sistema de abastecimento. As tubulações que ligam a captação à estação de tratamento e a estação de tratamento às redes de distribuição são denominadas adução. Por fim, a reserva de água tratada é o reservatório de água considerado seguro para consumo, utilizado para manter pressão constante na rede para atender às necessidades da população (Burger, 2017).

A distribuição eficiente de água pode ser alcançada através da adesão ao protocolo padrão para fornecimento de água a edifícios urbanos através de uma ligação predial permanente. Isso envolve diversas etapas, incluindo o transporte da água até o usuário final, conforme descrito nas diretrizes fornecidas pelo Brasil (2010).

A gestão do saneamento básico envolve duas atividades principais. Uma das atividades diz respeito ao manejo adequado do esgoto sanitário por meio de uma rede de tubulações que coleta e transporta os resíduos de diversas unidades residenciais, comerciais e industriais até as Estações de Tratamento de Esgoto designadas. Segundo Alegre (2020), essa rede é composta por uma série de tubulações que colaboram para a criação de um sistema eficaz de gerenciamento de esgoto.

O artigo 9° do Decreto n° 7.217/2010 relativo ao esgotamento sanitário estabelece que a coleta, transferência, processamento e eliminação final de esgoto podem ser categorizadas como serviços públicos desta modalidade. É fundamental destacar que a existência de esgotamento sanitário não depende da ocorrência de todas as atividades citadas. A ocorrência de qualquer uma ou mais atividades é adequada para se qualificar como esgotamento sanitário (Burger, 2017).

Nas áreas urbanas, é habitual que quaisquer construções de longa duração estejam ligadas à rede pública de esgotos. Apesar de não estar explicitamente previsto na LDNSB, a Lei n° 14.026/2020 introduziu a ideia apresentada nos incisos a, b e c do artigo 3°. Como resultado, os serviços não se caracterizam apenas pela conclusão bem-sucedida de um trabalho, mas também pela responsabilidade de oferecer tais serviços aos clientes (Brasil, 2010).

Em 2020, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS fez uma descoberta preocupante relativamente à prestação de serviços públicos. Verificou-se que a taxa total de coleta de esgoto no Brasil foi de apenas 55%, o que se traduz em aproximadamente 6 bilhões de m³ de esgoto coletados naquele ano. É importante ressaltar, porém, que esse indicador contabiliza apenas a quantidade de esgoto coletado e não necessariamente a quantidade de esgoto que passou pelo tratamento necessário. Do total arrecadado, apenas 4,8 bilhões de m³ passaram pelo tratamento necessário. O relatório da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional - SNS/MDR 2021, revela que ao analisar o volume global de esgoto gerado, independentemente de ter sido coletado ou não, a taxa de tratamento cai para aproximadamente 50,8%.

Embora a universalização das redes de esgoto ainda esteja longe de ser concretizada, é viável promover o desenvolvimento de estações de tratamento de esgoto simultaneamente à coleta. Isso ocorre principalmente porque as Estações de Tratamento de Esgoto cumprem uma função vital: a eliminação de poluentes por meio de diversos processos químicos, físicos e biológicos.

Esses processos incluem a separação de resíduos líquidos e sólidos (como papel e plástico), a extração de resíduos de areia e gordura e a formação de lodo por meio de técnicas como bombeamento, flotação e eletrocoagulação. Processos adicionais envolvem a remoção de matéria orgânica dissolvida por meios biológicos e a remoção de matéria inorgânica através do uso de produtos químicos ou métodos biológicos (Alegre, 2020).

A gestão da eliminação de esgotos é um processo necessário e complexo, uma vez que as ramificações da má gestão representam uma séria ameaça tanto para a saúde pública como para o ambiente.

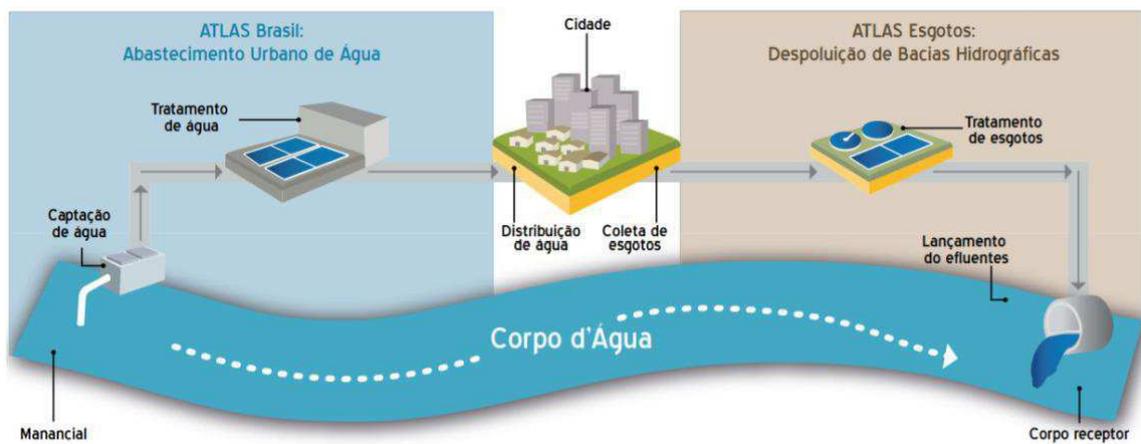
Os impactos ecológicos dessa má gestão se devem principalmente ao lançamento de esgoto não tratado em corpos hídricos, o que compromete a qualidade dessa água. De acordo com a Agência Nacional das Águas – ANA (2017), um estudo conhecido como Atlas de Esgoto revelou que, em 2015, quase 21% dos locais de monitoramento adjacentes a áreas urbanas apresentavam Índice de Qualidade da Água ruim ou muito ruim.

Dessa forma, a ciclicidade do saneamento básico é mais uma vez evidente, uma vez que cada prestação de serviço tem um efeito directo sobre outra, impedindo o exame de qualquer actividade isoladamente.

2.4 O Nexo entre Abastecimento de Água e o Esgoto Sanitário

A correlação entre o abastecimento de água e o esgotamento sanitário está ainda mais estreitamente interligada, uma vez que o esgoto não pode existir sem água. A falta de coleta e tratamento de esgoto impacta diretamente no acúmulo de água bruta, conforme demonstra o diagrama (ANA, 2017).

Figura 2: Vinculação entre o abastecimento de água e a coleta e tratamento de esgoto.



Fonte: ANA, 2017.

Embora o fornecimento de água potável e saneamento continue a ser uma parte significativa do saneamento básico, existem dois serviços adicionais que constituem a totalidade do conceito apresentado pela LDNSB e são cruciais para a eficácia do sector. A primeira está detalhada no artigo 7º da LDNSB e diz respeito à gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana, que é de extrema importância (Haase, 2022).

Embora muitas vezes sejam agrupados, a limpeza urbana e a gestão de resíduos sólidos são conceitos distintos. A limpeza urbana refere-se à remoção de resíduos domésticos e entulhos das ruas, abrangendo tarefas como varrer áreas públicas, manter espaços verdes e limpar sistemas de drenagem. Em contrapartida, a definição de resíduos sólidos está prevista no artigo 3º, inciso XVI da Lei nº 12.305/2010, que define a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS.

Esta política define resíduos sólidos como: Material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem

como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (Brasil, 2010).

Conforme o artigo 12 do Decreto nº 7.217/2010, o serviço público de gestão de resíduos sólidos compreende diversas atribuições. Essas tarefas abrangem a coleta, transporte, transbordo, triagem, tratamento e destinação final de diversos tipos de resíduos. Esses resíduos incluem lixo doméstico, resíduos gerados por serviços públicos de limpeza urbana e resíduos provenientes de atividades comerciais (Brasil, 2010).

Segundo a PNRS a gestão de resíduos sólidos não é enquadrada como serviço público quando é de responsabilidade do gerador dos resíduos. Em vez disso, as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que produzem resíduos sólidos por meio de suas atividades, inclusive do consumo, enquadram-se na definição de serviço público conforme consta do artigo 3º, IX, da PNRS (Brasil, 2010).

Dentre os conceitos de saneamento básico apresentados pela LDNSB, a segunda atividade envolve o manejo de águas pluviais e drenagem. Esta atividade abrange as seguintes tarefas: drenagem urbana, transporte de águas pluviais em ambientes urbanos, retenção ou retenção de águas pluviais como forma de amortecer fluxos de enchentes e tratamento e descarte dessas águas (Brasil, 2010).

A oferta desse serviço está intimamente ligada ao avanço de infraestrutura adequada, que permita o escoamento eficiente das águas superficiais. O desenvolvimento desta questão mostrou que as infraestruturas concebidas exclusivamente para fins de drenagem já não são satisfatórias. Portanto, é fundamental compreender que a gestão das águas pluviais não deve ser equiparada ao escoamento superficial.

Burger (2017) expõe que a drenagem integra a promoção do afastamento e escoamento de águas pluviais dos pontos críticos. Esse manejo versa sobre um conjunto de ações que envolvem execuções de grandes e pequenas obras e de planejamento e gestão de ocupação racional do espaço urbano, de forma a otimizar o bem-estar, a qualidade de vida, a estética e as múltiplas possíveis atividades de utilização do meio ambiente urbano.

A implementação deste serviço público de prevenção de inundações é apenas o início do discurso. É responsabilidade da Administração Pública criar e fazer cumprir políticas públicas que busquem a melhoria da drenagem das águas pluviais, ao invés de simplesmente permitir o escoamento (Haase, 2022).

Dessa forma, é evidente que seu objetivo é validado pela análise semântica dos termos utilizados. O termo “dreno” refere-se exclusivamente ao ato de retirar líquido de um

determinado local, indicando uma mera transferência do local da enchente. Por outro lado, o termo “manejo” abrange mais do que apenas drenagem, pois também se refere a promover a infiltração de água no solo para retê-la ou mesmo reservá-la (Ribeiro, 2017).

Um dos resultados dignos de nota do novo quadro jurídico é a ênfase colocada na reestruturação do sector do saneamento, tendo em conta as quatro actividades constituintes. Embora o abastecimento de água e o saneamento sejam os principais temas de enfoque, é imperativo reconhecer que todo o sector deve passar por mudanças (Haase, 2022).

2.5 Modelos de gestão ambiental no brasil

A PLANASA não foi a primeira a aventurar-se no sector do saneamento básico. Na verdade, o BNH já operava neste sector antes da criação do PLANASA. O BNH, criado pela Lei nº 4.380/64, tinha a significativa responsabilidade de administrar os investimentos em desenvolvimento urbano. Em 1967, o BNH iniciou a gestão do Sistema Financeiro de Saneamento (Carvalho, 2010).

O saneamento básico tem sido um desenvolvimento lento e constante desde o século passado. Porém, foi somente com a adoção oficial do conceito pelo PLANASA que o saneamento básico no Brasil foi estabelecido como compreendendo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, sem ainda abranger os resíduos sólidos e a drenagem, e as águas pluviais (Burger, 2017).

A aprovação da Lei Federal nº 6.528/78 e do Decreto Federal nº 82.587/78 marcou a ratificação do conceito de saneamento básico. No entanto, este conceito limitou-se à prestação de apenas dois serviços. Neste cenário normativo inicial, a definição de saneamento básico permaneceu inadequada e vaga. A Lei continha apenas seis artigos, enquanto o Decreto, que visava regulamentar a Lei, era apenas um pouco mais abrangente. É composto por trinta e três artigos e sete capítulos que enfocam serviços de saneamento básico, competências e responsabilidades, aspectos económicos e sociais, aspectos técnicos, custos de serviços, regulamentação tarifária e disposições transitórias (Haase, 2022).

No passado, cada Município era responsável pela prestação dos serviços de água e esgoto. No entanto, as diferenças orçamentárias entre os mais de 2.700 municípios em todo o Brasil durante a década de 1960 levaram a disparidades significativas na disponibilidade de saneamento básico dependendo da localização, conforme observado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE em 2010.

Embora ainda existam disparidades significativas entre os municípios brasileiros, é essencial reconhecer que no passado, quando a infraestrutura de transporte e comunicação era menos desenvolvida do que é hoje, essas diferenças eram ainda mais pronunciadas. Naquela época, a rede rodoviária era consideravelmente menor e os canais de comunicação eram severamente limitados, amplificando as disparidades entre os municípios. Como resultado, o acesso desigual aos serviços de saneamento básico era uma realidade generalizada, com municípios mais bem financiados e mais organizados a prestar serviços de qualidade superior em comparação com municípios mais pequenos, rurais ou com recursos limitados. Isto contrasta fortemente com o presente, onde a situação ainda está longe do ideal (Haase, 2022).

O objetivo do PLANASA era aumentar o abastecimento de água e melhorar o acesso a sistemas de esgotos higiênicos. Seu objetivo era fornecer água a 80% da população até o ano de 1980 e fornecer sistemas de esgotamento sanitário a pelo menos 50% dos brasileiros (Carvalho, 2010).

O plano foi criado sob uma ditadura, o que resultou numa esmagadora concentração de poder a nível federal. Como consequência, muitos Municípios que não participaram no PLANASA foram excluídos e impedidos de receber apoio financeiro e administrativo. Para Costa (1991), isto levou à marginalização de um número significativo de Municípios.

No setor de saneamento, o financiamento foi um esforço conjunto entre o BNH e os governos estaduais. Os Fundos Estaduais de Água e Esgoto foram utilizados para financiamento, na expectativa de que os Municípios contribuíssem oferecendo serviços por meio de organizações autogeridas ou empresas de economia mista. Embora o Estado fosse tecnicamente um componente desse acordo, na verdade, o BNH assumiu a maior parte dos encargos financeiros (Turolla, 2010).

Quando os Municípios aderiram ao PLANASA, concordaram em fazer “concessões” para prestar serviços às Empresas Estaduais de Saneamento Básico, quais sejam: as Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs. Essas empresas foram constituídas como sociedades de economia mista e de propriedade do Estado. A criação dessas empresas, juntamente com a gestão dos investimentos pelo BNH, deu ao governo federal o domínio quase completo sobre o setor de saneamento básico no Brasil (Campos, 2010).

O estabelecimento do Estado regulador no Brasil, intimamente associado a regimes autoritários como o governo Vargas e a ditadura militar, levou ao estabelecimento de um novo quadro burocrático para a regulação do mercado. Este quadro baseou-se na formação de agências reguladoras independentes.

O novo arranjo do Estado promoveu uma nova dinâmica entre os poderes políticos que orientou a formulação de políticas públicas dirigidas a setores-chave, incluindo, mas não se limitando a energia, telecomunicações e saneamento básico (Mattos, 2017).

A avaliação da Trindade (2010) sobre o estado do sector indica que 75% dos municípios na altura tinham concedido concessões. O governo federal tinha dois objetivos principais ao estabelecer os CESBs: primeiro, agilizar a gestão dos riscos associados a um programa de tão grande escala, centralizando recursos no nível estadual e evitando a fragmentação que ocorreria com os fornecedores locais; e segundo, permitir subsídios cruzados para que os investimentos pudessem ser feitos em áreas que não tinham recursos para financiá-los por conta própria. Isso permitiu a obtenção do financiamento necessário para essas áreas. Os dados estatísticos apresentados por Trindade (2010) permanecem inalterados.

Pode-se dizer que o PLANASA obteve sucesso, particularmente em termos de ampliação da disponibilidade de água. Porém, em 1986, o colapso do Sistema Financeiro Habitacional resultou na extinção do BNH, com suas atribuições sendo transferidas para a Caixa Econômica Federal. Infelizmente, isso gerou um impacto negativo no sistema de saneamento básico, com redução significativa dos investimentos nos CESBs e, como consequência, uma estagnação do crescimento do setor (Campos, 2010).

Embora a falta de investimento nos CESBs tenha sido um factor notável, seria injusto atribuir apenas a isto o desaparecimento da PLANASA. Foram descobertas múltiplas inadequações no modelo, uma das quais foi a auto-regulação dos CESB na prática, onde funcionavam tanto como reguladores como prestadores de serviços. Além disso, é importante reconhecer o papel do sector do saneamento, juntamente com outros sectores de infra-estruturas, no estímulo ao crescimento económico e na gestão da inflação através das suas tarifas. Essa noção foi expressa por Carvalho (2010).

Segundo Rocha (2016), embora sua duração tenha sido limitada a quinze anos, a influência do PLANASA foi significativa e duradoura. Durante este período (entre 1970-1985), houve um aumento notável no número de famílias que obtiveram acesso à água potável, com 15 milhões de novas famílias ligadas e 5-6 milhões de novos utilizadores beneficiados (uma população maior do que a população de França). Foi nesse período que a expectativa média de vida no Brasil testemunhou um aumento de sete anos, de 1970 a 1980. Entre 1970 e 1980, a área urbana viu um crescimento de 73% no número de domicílios, com 142% dos novos domicílios sendo abastecidos, e 200% atendidos por esgoto. Isto indica um rápido declínio no défice que existia até então.

A PLANASA desempenhou um papel crucial não só no avanço das infra-estruturas, mas também na concretização dos direitos sociais, especificamente no que diz respeito à melhoria da saúde pública e à melhoria da qualidade de vida de uma parte da sociedade que anteriormente tinha sido negligenciada. Esta valiosa assistência não havia sido prestada a este grupo antes, conforme afirmou Carvalho (2010).

Após a extinção da PLANASA, foi promulgada a Constituição Federal da República Federativa de 1988. Embora não afirme explicitamente que o saneamento é um direito fundamental, o termo “saneamento básico” é referenciado nos artigos 21 e 23, que discutem as responsabilidades dos entes federativos, enquanto o artigo 200 vincula o sistema único de saúde à implementação de medidas de saneamento básico (Haase, 2022).

Em 5 de janeiro de 2007, foi sancionada a Lei Federal nº 11.445, que estabelece diretrizes para o saneamento fundamental e altera as leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990; Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e Lei nº 8.897, de 13 de fevereiro de 1995, ao mesmo tempo que aboliu a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978 (Brasil, 2007).

Os valores fundamentais da Lei Federal nº 11.445/07 consistem em salvaguardar a saúde pública, garantir a segurança da vida, preservar o meio ambiente, incorporar características locais únicas, organizar o desenvolvimento urbano e regional e combater a pobreza (Brasil, 2007).

A noção de saneamento básico, que antes abrangia apenas o fornecimento de água potável e o descarte de esgoto, perdurou até a liberação da LDNSB. Esta publicação foi concebida para ser a infraestrutura legal para o saneamento básico no Brasil e estabeleceu diretrizes e políticas em nível nacional. O artigo 3º, inciso I do Brasil (2020) descreve os quatro tipos distintos de serviços que se enquadram no âmbito do saneamento básico.

A importância deste diploma legal vai além da sua capacidade de fornecer uma definição mais abrangente de saneamento básico do que os seus antecessores. Esta lei foi revolucionária no fornecimento de informações detalhadas sobre temas cruciais como a universalização. Além disso, como observa Alegre (2020), a lei também determinou a criação de políticas e atribuiu ao Estado a responsabilidade de fornecer um serviço eficaz que atenda às necessidades de seus usuários, ao mesmo tempo que estabelece metas de desempenho como requisito.

Embora as previsões da lei gerassem esperança de progresso no sector, a aplicação prática da norma não produziu os resultados esperados. A necessidade de ampliar as instalações sanitárias fundamentais, especialmente em relação ao esgoto, continuou a crescer.

Entre dezembro de 2009 e dezembro de 2019, a percentagem de toda a população com acesso a serviços de água cresceu apenas 2%, enquanto as taxas de recolha de esgotos aumentaram apenas 9,6%. Isso resultou em um total de 54,1% da população atendida. (MDR, 2020).

O ano de 2013 viu o início do PLANSAB, que foi desenvolvido através de um processo de três fases sob a supervisão do Ministério das Cidades. A primeira etapa envolveu a criação do Pacto pelo Saneamento Básico em 2008. A ela foi sucedida a criação do Panorama do Saneamento Básico no Brasil, que serviu de anteprojeto para o referido plano. Por fim, foi realizada uma consulta pública para estimular o discurso dos cidadãos, levando à formulação final do plano, que foi lançado oficialmente em 2014. (Brasília, 2020).

Cerca de trinta anos após o mais substancial investimento financeiro no setor denominado PLANASA, o Governo Federal aderiu aos objetivos estabelecidos pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e iniciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. O objetivo deste programa era reiniciar o planejamento e implementação de desenvolvimentos significativos de infraestrutura em diversas áreas, como social, urbana, logística e energética em todo o país (Carvalho, 2010).

O programa PAC foi responsável por alocar investimentos em diversos setores, um dos quais foi o saneamento. Os principais objetivos desse investimento foram aumentar a disponibilidade de água tratada, melhorar a coleta e o tratamento de esgoto no Brasil e incentivar o descarte adequado de resíduos sólidos. O programa foi dividido em duas fases distintas: a primeira fase, ou PAC 1, foi realizada entre 2007 e 2010, enquanto a segunda fase, ou PAC 2, foi realizada de 2011 a 2015, conforme Instituto Trata Brasil - ITB (2016).

O Governo Federal divulgou que investiu cerca de 22,07 bilhões de reais em projetos de infraestrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo as duas fases do PAC. Esses recursos foram utilizados na execução de 340 projetos em todo o país, sendo a maioria deles concentrada nas regiões Nordeste e Sudeste, respondendo por 31% e 41% do total de obras, respectivamente. Contudo, apenas 3% das obras foram concluídas na região Norte do país. Apesar de direcionar investimentos tão substanciais para o setor, os resultados alcançados pelo PAC ficaram aquém das expectativas. Dos 340 projetos de abastecimento de água e esgoto iniciados em ambas as fases do programa, apenas 36% foram concluídos, 39% ainda estavam em andamento, 14% foram interrompidos e 11% não foram iniciados. Além disso, dentre as obras paralisadas, 17 eram projetos de abastecimento de água e 31 eram projetos de esgoto, totalizando 48 obras, e o investimento destinado para sua conclusão foi de R\$ 2,305 bilhões (ITB, 2016).

Apesar do financiamento que o PAC atribuiu ao sector, todas as avaliações revelam consistentemente a inadequação e ineficácia da prestação de serviços de saneamento básico. As estatísticas apresentadas apenas reforçam a dura realidade que se espalha por todo o país. Apesar das disparidades entre regiões, classes sociais e culturas, os problemas relativos ao saneamento básico são cada vez mais reconhecidos e enfatizados nas demandas da sociedade, conforme observado pelo Haase (2022).

Em 2018, a edição de duas Medidas Provisórias (MP) buscou suprir as deficiências do setor e implementar mudanças que o melhorassem. A primeira dessas medidas, a MP nº 844, teve vigência inicial de sessenta dias e posteriormente foi prorrogada por mais sessenta dias. No entanto, expirou em novembro daquele ano. Posteriormente, foi publicada uma segunda medida, a MP nº 868, que continha apenas algumas modificações, mas reafirmava o objetivo de reestruturação do setor (Haase, 2022).

O papel regulador da União sobre os demais entes federados foi centralizado na ANA por meio da MP nº 868/2018. Apesar disso, o Congresso Nacional deliberou amplamente sobre o assunto, e o mandato do deputado terminou em junho de 2019 (Costa; Lobo; Soares, 2020, p. 1-22).

Além dos parlamentares, o Congresso Nacional examinou a reorganização do setor por meio de Projetos de Lei (PL). O senador Tarso Jereissati apresentou o PL nº. 3.261 em junho de 2019, e foi analisado. Posteriormente, em dezembro do mesmo ano, o PL nº. Foi introduzida a Resolução 4.162, semelhante à primeira proposta com pequenas modificações (HAASE, 2022).

A Lei nº 14.026/20 foi ratificada em julho de 2020, aprovando efetivamente o PL nº 4.162 e introduzindo modificações significativas no setor. Entre as mudanças mais significativas estava a reestruturação dos modelos regulatórios, agora denominado novo marco legal do saneamento básico. Esta reforma é considerada de grande importância para o setor. (Brasil, 2020).

2.5 O DESEMPENHO DA REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO ANTES DA LEI Nº 14.026/20

A promulgação da Lei 14.026/20 trouxe uma reformulação significativa do sistema de saneamento básico brasileiro. Dentre as mudanças ressalta o papel crucial das regulamentações no setor e como elas poderiam ser a chave para alcançar o acesso universal (Miranda, 2022).

As principais responsabilidades das autoridades públicas nas atividades regulatórias incluem três funções principais: a criação, execução e supervisão de regulamentos. Estes regulamentos são acompanhados das sanções correspondentes em caso de incumprimento. Portanto, o Estado não é uma entidade passiva neste aspecto. Em vez disso, assume um papel ativo no mercado, impondo comportamentos específicos através da regulamentação (Oliveira, 2015).

Carvalho explica a regulação dos serviços públicos como atividade regulatória, ou regulação. É definida como ações legislativas ou administrativas que têm por finalidade controlar, influenciar ou determinar o comportamento dos agentes econômicos. A intenção é orientar essas entidades em rumos desejáveis e prevenir quaisquer efeitos prejudiciais aos interesses socialmente legítimos. Isto engloba qualquer forma de organização da atividade econômica pelo Estado, seja através do poder político ou da concessão de serviços públicos. A regulação econômica, em particular, impõe limitações às decisões tomadas pelos agentes econômicos, por meio de controles de preço, quantidade, qualidade e segurança (Carvalho, 2010).

Torna-se evidente que o conceito de regulação implementado no Brasil possui características distintivas. Sendo a aplicação da regulamentação ao setor público que se deve ao estabelecimento de um Estado regulador no Brasil, conforme determina a CF/88. Ao Estado regulador cabe cumprir as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, conforme explicitado no artigo 1.74 do texto constitucional (Carvalho, 2010).

No início da década de 1990, o Brasil experimentou um aumento nas privatizações. Isto foi em grande parte atribuído à exigência do governo de gerar fundos para saldar a dívida pública, conforme observado por Queiroz (2011).

Apesar da nova dinâmica do país, o saneamento básico não conseguiu acompanhar o ritmo. Mesmo após o enfraquecimento dos CESB após o PLANASA, as empresas privadas continuaram desinteressadas em investir no setor. Assim, a maioria dos serviços de saneamento, que são um aspecto crucial das necessidades básicas do país, permaneceram sob o controle das empresas públicas. A falta de consenso em relação à regulamentação das empresas estatais contribuiu para um vazio regulatório no setor. Isso porque a prestação do serviço era realizada prioritariamente por Empresas Estatais que estavam sujeitas à fiscalização administrativa ou ministerial devido à relação existente entre Administração Direta e Indireta (Aragão, 2013).

As medidas de controle implementadas anteriormente foram insuficientes para abordar as complexidades e a importância dos serviços de saneamento. A concorrência entre empresas

públicas e agentes privados também destacou a necessidade de medidas regulatórias mais fortes e da criação de entidades autônomas para as aplicar. A introdução da Lei nº 11.107/2005, também conhecida como Lei Federal dos Consórcios, trouxe uma mudança nesse cenário. Esta lei introduziu o conceito de contratos de programa, que tinham uma estrutura mais complexa do que os anteriores contratos de concessão do modelo PLANASA. Os contratos-programa não permite que os contratantes exercessem poderes de planejamento, regulação e fiscalização. Isso significava que a função reguladora cabia exclusivamente ao prestador do serviço de saneamento básico (Campos, 2010).

Como resultado de regulamentações obrigatórias que separam o desempenho das funções regulatórias e a prestação de serviços, surgiram gradualmente agências reguladoras de saneamento básico. Estas agências podem assumir uma abordagem unissetorial ou multissetorial. Campos (2010) esclarece que essas agências reguladoras têm envidado esforços para garantir um padrão mínimo de regulação dos serviços em suas respectivas áreas por meio da celebração de convênios com Estados e Municípios.

A Lei dos Consórcios iniciou a implementação de normas regulatórias no setor, mas foi a LDNSB que solidificou a necessidade de entidades reguladoras no âmbito do saneamento básico. Embora o termo “agência” não tenha sido explicitamente utilizado, a aprovação desta lei impulsionou o estabelecimento de organizações que possuíam o poder de tomar decisões de forma autônoma e tinham independência quando se tratava de administração, orçamento e finanças (Lopes; Fernandes, 2011).

O Capítulo V da LDNSB foi destinado integralmente ao tema da regulação, o que consolidou o papel central da regulação no contexto do saneamento básico. No entanto, os legisladores não se limitaram a apenas reconhecer a necessidade de regulação neste sector. A lei delimitou explicitamente os princípios orientadores e objetivos que deveriam orientar a atividade regulatória, bem como os elementos mínimos que as normas regulatórias deveriam abranger (Campos, 2010).

O artigo 23 descreve a autoridade do órgão regulador para estabelecer normas sobre diversos assuntos que possam envolver complexidades técnicas distintas. A lista apresenta onze categorias que a entidade reguladora deve aderir durante suas atividades regulatórias. É importante notar que esta lista fornece o mínimo que deve ser abordado, o que significa que cada elemento previsto na lei deve ser cuidadosamente considerado. Contudo, o órgão regulador também poderá tratar de outros temas não especificados no artigo caso seja considerado necessário pelo órgão regulador (Miranda, 2022).

As atribuições das agências reguladoras responsáveis pelo saneamento básico são multifacetadas. Estas incluem supervisionar a qualidade do serviço, examinar os sistemas que prestam serviço aos usuários, implementar revisões e ajustes nas tarifas e monitorar o bom funcionamento do PMSB. Para garantir que as regulamentações estabelecidas por essas agências não sejam apenas sugestões, elas têm autoridade para impor penalidades aos prestadores de serviços que não as cumpram. Essas penalidades podem variar de advertências a sanções financeiras na forma de multas. É importante ressaltar que as multas devem ser fixadas em um nível que não incentive os prestadores a pagarem a multa em vez de aderirem ao dispositivo regulatório, conforme, Abar (2019).

Depois de considerar esta definição concisa de competências, torna-se evidente que o ato de regulação é multifacetado. Além de necessitar de uma instituição específica, também deve existir uma infraestrutura tangível para facilitar as ações regulamentares. Ou seja, a criação de uma agência reguladora exige um compromisso monetário considerável do seu titular, como observou Campos (2010).

Durante o PLANASA, a administração dos serviços de saneamento aos CESBs baseava-se na noção de que alguns municípios brasileiros careciam dos recursos financeiros, administrativos e estruturais necessários para prestar esses serviços. Esta mesma justificativa também ficou evidente no estabelecimento de regulamentos para o sector, uma vez que as atividades regulatórias normalmente são da competência dos prestadores de serviços. Embora alguns municípios já tenham agências unissetoriais ou multissetoriais responsáveis pela regulação do sector, esta não é a norma em todo o país. Embora a criação de novas agências reguladoras possa ser viável para alguns municípios, para muitos outros representa um desafio significativo ou mesmo um obstáculo intransponível (Haase, 2022).

O país do Brasil é composto por 5.570 municípios únicos, cada um com características e peculiaridades distintas. É impossível tratar estes municípios de forma padronizada, uma vez que não existe um nível uniforme. É importante reconhecer que alguns municípios podem ter défices e podem não ser capazes de exercer a competência regulatória. No entanto, isto não justifica a remoção da propriedade municipal. Para enfrentar este desafio, o texto normativo permite a possibilidade de delegação de atividade regulatória. À semelhança do funcionamento da prestação de serviços, o Município titular pode delegar competência regulatória a entidade reguladora que não faça parte da sua Administração (Miranda, 2022).

Campos (2010) discute a opção de delegação na regulação dos serviços de saneamento básico nos Municípios. Se um Município não quiser ou não puder fazer cumprir a regulamentação nesta área, poderá delegar esta função a Municípios maiores ou ao Estado.

Esta delegação destina-se a estabelecer regulamentação do sector, o que ajudará a melhorar a eficácia dos prestadores de serviços.

O estabelecimento de uma entidade ou órgão regulador, seja por propriedade ou delegação municipal, requer um procedimento formal conforme descrito por Campos (2010). Caso o município responsável pelo serviço acredite que pode criar uma agência própria, deverá aprovar uma lei específica que inclua as diretrizes previstas nos artigos 21 a 27 da Lei Federal de Saneamento. Alternativamente, caso se opte pela delegação, deverá ser eleito o órgão regulador (seja órgão estadual ou outro município do mesmo estado), aprovada lei autorizativa específica na Câmara de Vereadores e firmado acordo de cooperação com o órgão federativo. entidade à qual o órgão pertence (seja o estado ou outro município).

O legislador está a capacitar o titular para descentralizar a autoridade reguladora no sector do saneamento, fornecendo uma lista de entidades elegíveis que podem atuar como reguladores. Essa lista está claramente explicitada no artigo 31 do Decreto nº 7.217/2010, que especifica que o titular poderá exercer atividades administrativas de regulação dos serviços de saneamento básico, seja diretamente por meio de órgão ou entidade sob sua administração, inclusive consórcios públicos dos quais participe, ou indiretamente por meio de delegação via acordo de cooperação a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou consórcio público do qual não esteja envolvido. (Campos, 2010).

O dispositivo em questão permite ao titular escolher entre utilizar reguladores que estejam dentro da sua própria administração ou delegar esse poder a outras entidades que possam fazer parte de uma administração separada. As nuances deste princípio podem ser um tanto difíceis de compreender, uma vez que múltiplos arranjos são apresentados pelo dispositivo legal, cada um com seu próprio conjunto de possibilidades. (Miranda, 2022).

A gama de opções disponíveis ilustra que a demonstração de competência regulatória não é exclusiva das agências reguladoras. O regulador também pode manifestar-se como órgão de Administração Direta ou como consórcio público. No entanto, é importante reconhecer que a atividade regulatória está confinada a entidades e organismos ligados à Administração Pública. Isso se deve à exigência do poder de polícia para que o regulador execute tarefas específicas, como a imposição de penalidades (Andrade; Magalhães, 2016).

Apesar dos numerosos esforços para estabelecer sistemas de supervisão do saneamento básico, a ANA descobriu que apenas 65% dos municípios no Brasil são afiliados a uma organização reguladora, de acordo com o relatório da ANA (2020).

O Estado do Pará é uma boa demonstração desse fenômeno, pois possui um total de 144 Municípios. No entanto, apenas quatro destes Municípios possuem órgãos reguladores

para supervisionar as suas operações. Especificamente, a capital do Estado, Belém, é regulada por órgão municipal, enquanto os municípios de Paragominas e Barcarena também são regulados por órgãos municipais próprios. Enquanto isso, o Município de Santarém está sob jurisdição da agência reguladora estadual. Curiosamente, ou não existe informação disponível ou não existe entidade reguladora presente nos restantes 142 Municípios, conforme reportado pelo ITB (2020).

A justificativa para a inexistência de uma entidade singular dedicada à regulação do saneamento básico não pode ser feita sob a premissa de que não é viável para os Municípios o exercício de tal competência. Isto deve-se ao facto de o legislador ter previsto disposições para a descentralização da competência regulamentar. Portanto, se o Município não conseguir implementar os regulamentos diretamente, deverá delegar competência a outros. Em suma, as opções disponíveis para regular o saneamento básico no Brasil indicam um esforço concertado para viabilizar a regulação, ao mesmo tempo em que levam em conta as circunstâncias únicas presentes em cada Município (Haase, 2022).

A importância da regulamentação vai além da facilitação de serviços públicos simplificados. De acordo com a Lei nº 11.445/2007, a regulação é pré-requisito para a legitimidade dos contratos relativos à prestação de serviços fundamentais de saneamento, conforme previsto no inciso II do artigo 11. Apesar das complexidades inerentes à regulação dos serviços públicos, especialmente aqueles que compõem no setor de infraestrutura, a reformulação do marco regulatório por meio da Lei nº 14.026/20 foi motivada principalmente pelas consequências da fragmentação regulatória (Haase, 2022).

No Brasil, o saneamento básico é supervisionado por 60 órgãos subnacionais, sendo 25 em nível estadual, 28 em nível municipal, seis intermunicipais e um distrital, de acordo com o relatório de 2020 da ANA.

A LDNSB estabeleceu um conjunto de diretrizes que devem ser seguidas pelo órgão regulador. Contudo, a capacidade do regulador para exercer eficazmente a competência regulamentar está intimamente ligada à sua autonomia. Dado que existem múltiplas entidades que regulam o sector, é razoável esperar que haja uma falta de uniformidade na regulamentação. Cada entidade desenvolverá seu modelo regulatório único, com características distintas e até graus variados de maturidade (Sandoval; Aconcella, 2020).

A presença da fragmentação no setor leva a um cenário desestabilizador onde aspectos significativos são tratados de forma diferenciada com base nas regulamentações estabelecidas pelo órgão regulador. Sandoval e Acocella (2020) enfatizam ainda que a existência de 60 agências resultou em padrões variados de fiscalização, condições gerais de prestação de

serviços, regulação tarifária e atendimento ao cliente. Esta disparidade nas normas contribui ainda mais para a instabilidade do sector.

Num cenário hipotético onde vários Municípios são servidos por um único CESB, cada um com a sua própria entidade reguladora, os desafios decorrentes desta heterogeneidade regulatória tornam-se mais evidentes. O prestador de serviços precisaria aderir a vários padrões regulatórios, cada um deles diferente, ao realizar suas atividades. Isto revela um ambiente regulatório assolado pela insegurança e instabilidade, como afirmaram Meneguim e Prado (2018).

Não são incomuns os casos em que o prestador de serviços é obrigado a aderir a regulamentações ou decisões de natureza regulatória sobrepostas, devido à presença de múltiplos reguladores sem limites claros de suas respectivas competências (Heinen, 2020).

A questão da regulamentação excessiva e das políticas fragmentadas transcende os exemplos discutidos anteriormente. Mesmo com esta breve análise, é claro que este quadro regulamentar apenas agrava os desafios de uma indústria complexa. Esta ambiguidade jurídica pode desencorajar potenciais novos *players* no setor, levando à falta de investimentos essenciais para o crescimento dos serviços de saneamento básico (Miranda, 2022).

Logo, a descentralização serviu como uma opção para os Municípios que não podiam exercer diretamente o poder regulatório. No entanto, também levou à fragmentação regulatória, uma vez que múltiplas entidades reguladoras atuavam simultaneamente no mesmo setor, conforme afirmou Miranda (2022).

A situação complexa uma vez que o titular da competência regulamentar não pode renunciar totalmente a todas as responsabilidades associadas ao optar por delegar. Andrade e Magalhães (2016) elaboram essa limitação, afirmando que determinados aspectos da regulação devem se alinhar ao planejamento das ações de saneamento básico, tornando-se, em última instância, uma política pública da Administração Pública municipal.

É importante notar que o titular da competência regulatória tem a opção de não delegar todos os aspectos que possam ser passíveis de transferência para a entidade reguladora, extrapola aspectos que não podem ser delegados. Ou seja, o titular tem a possibilidade de escolher quais aspectos irá delegar e quais irá exercer diretamente, a seu critério. Portanto, a diversidade de possibilidades não depende apenas do ente regulador, mas também dos aspectos regulados. Por exemplo, se dez Municípios delegaram sua competência regulatória a uma única agência reguladora estadual, não se pode presumir que a regulamentação da agência será a mesma em todos os Municípios, pois dependerá de quais aspectos cada titular optou por delegar ou não, conforme declarado por Haase (2022).

É crucial notar que o regulador tem a capacidade de fundir as responsabilidades regulatórias delegadas com outras funções, desde que não contrariem o exercício do poder regulatório. Ribeiro (2016) esclarece algumas dessas possibilidades, afirmando que o escopo das competências do regulador pode variar significativamente. O regulador pode optar por cumprir apenas uma função reguladora ou combiná-la com outras funções, como a gestão de contratos. Alternativamente, o regulador pode optar por exercer exclusivamente funções regulatórias, supervisionando diversos serviços públicos, tais como serviços e instalações de saneamento básico e energia elétrica.

O objetivo da Lei nº 14.026/20 não é impor um modelo uniforme de regulação do saneamento básico. Em vez disso, procura defender o potencial de descentralização do poder regulador, ao mesmo tempo que fornece regulamentos que garantem maior consistência. Como resultado, as entidades reguladoras recebem orientações a seguir, que promovem esta uniformidade. A ANA é o principal impulsionador deste novo modelo regulatório e recebeu a responsabilidade adicional de estabelecer padrões de referência para o setor de saneamento básico (Haase, 2022).

3 ANÁLISE JURÍDICA DA LEI Nº 14.026/2020

Os sistemas constitucionais no mundo ocidental geralmente garantem direitos marcados por vantagens afirmativas, uma vez que incorporam directa ou indirectamente secções relativas aos direitos económicos e sociais nas suas constituições. Esta prática está enraizada na reflexão sobre a progressão histórica do individualismo liberal, ao mesmo tempo que reafirma os objetivos da justiça e dos direitos sociais (Silva, 2006).

A ordem constitucional é definida por um modelo que promove oportunidades de envolvimento público. Permite a intervenção directa ou indirecta nas atividades económicas e na prestação de serviços públicos. Isto, por sua vez, resulta no fortalecimento das atividades legislativas e regulatórias, bem como no planejamento e promoção de segmentos considerados essenciais. (Barroso, 2011)

Para Comparato (1998), os Estados modernos que adotaram padrões mais elevados de democracia endossarão, sem dúvida, a legitimidade e a capacidade para atingir objetivos ou tarefas específicas que lhes foram designadas. A implementação de políticas públicas destinadas a estes objetivos terá um impacto significativo nas condições sociais e nas tendências neoliberais. Um desses objetivos é a promoção da estabilidade monetária ou do equilíbrio cambial, que se enquadra na categoria de implementação de políticas públicas.

Desde a década de 1990, foram promulgadas reformas constitucionais para transferir certas atividades – anteriormente classificadas como serviços públicos – para a exploração do setor privado. No entanto, a esfera pública em expansão do nosso país, devido a factores constitucionais e de desenvolvimento, persiste. O Brasil continua sendo pioneiro na implementação de uma série de direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (Haase, 2022).

Num futuro próximo, o Estado social distinguir-se-á pela sua capacidade de fazer cumprir os direitos sociais fundamentais, como o acesso ao saneamento básico, como uma entidade colectiva e não individual. Esta ação governamental será regulada por um conjunto de políticas públicas, que abrange mais do que apenas serviços públicos. Implica também a gestão e supervisão de organizações públicas e privadas, conforme declarado pela Bucci (1997).

As políticas públicas podem ser definidas como uma série de ações do governo que decorrem de um processo regulamentado ou de um conjunto de processos, destinadas a coordenar os recursos do Estado com as atividades privadas para cumprir objetivos considerados política e socialmente significativos.

As políticas públicas podem ser definidas como programas iniciados pelo governo e formalizados através de uma série de processos. O objectivo destas políticas é regular e dirigir as acções do Estado, ao mesmo tempo que coordena os recursos disponíveis para os sectores público e privado. Isto é feito com o objectivo de alcançar objectivos considerados socialmente significativos e politicamente relevantes, conforme delineado pela Bucci (2006).

Excede as próprias políticas, regulamentos e normas que constituem a base do apoio formal às políticas públicas, pois métodos pelos quais os objetivos são alcançados, delineando as entidades específicas responsáveis por realizá-los de forma segmentada ou abrangente. Em essência, a legislação serve como mecanismo que estabelece e sustenta os Estados, residindo a sua especificidade na intrincada delimitação das responsabilidades que cabe a cada Estado, conforme observado pela Sunfeld (2014).

Na sociedade complexa e dinâmica de hoje, a maioria das construções normativas do Estado giram em torno das políticas criadas pelo governo. Estas políticas não estão mais focadas no estabelecimento de direitos e cenários subjetivos. Em vez disso, visam regular procedimentos e processos administrativos. Isto inclui a resolução de dificuldades económicas, referida como *Massnahmegesetze*, e a orientação de atividades empresariais privadas através da utilização de incentivos ou desincentivos, também conhecidos como *Lenkungs-gesetze*. (Comparato, 1998).

Desde a adopção da Constituição de Federal de 1988, numerosas leis foram postas em prática para servir como princípios, quadros e políticas que visam estabelecer regulamentos sectoriais específicos. Este aspecto foi desenvolvido em meados da década de 1990, após a reforma constitucional, com o objectivo de promover iniciativas de privatização e criar órgãos reguladores autónomos como parte da administração de gestão. No âmbito do saneamento básico, a responsabilidade de estabelecer as diretrizes nacionais foi atribuída à União, em conformidade com a competência concedida pelo artigo 21, XX da CF/88 (Haase, 2022).

O papel do saneamento básico como política pública é indiscutível, pois se posiciona como defensor de um direito social vital do ponto de vista jurídico. Este direito social, por sua vez, reforça a eficácia de vários outros direitos sociais, com particular ênfase na promoção de um ambiente sustentável, da saúde e da segurança alimentar. A afirmação é apoiada pela pesquisa de Ribeiro (2015).

A política de saneamento básico público é um programa constitucional que necessita da cooperação de todos os entes federados para garantir sua implementação e melhoria do serviço. Este programa é delegável e regido pela Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) com o objetivo principal de possibilitar a universalização efetiva e abrangente

do acesso ao saneamento básico. Conforme observado por Pires (2017), o programa busca disponibilizar o saneamento básico para todos.

As políticas relativas ao saneamento básico, e as políticas públicas em geral, têm um duplo fundamento que merece reconhecimento. O primeiro fundamento é a obtenção expedita dos direitos sociais, enquanto o segundo fundamento é o próprio princípio do desenvolvimento. As políticas sectoriais estão orientadas para melhorar a qualidade de vida global, tal como afirma Bucci (2006).

No Brasil, o âmbito legal do saneamento básico é inclusivo e abrangente. Engloba uma gama de serviços, estruturas e equipamentos operacionais que garantem o fornecimento de água potável, a gestão eficaz do esgotamento sanitário, a fiscalização do saneamento urbano e a destinação adequada dos resíduos sólidos. Além disso, regulamenta a drenagem e o manejo de águas pluviais em áreas urbanas, conforme afirma Haase (2022).

Ao discutir o saneamento, é importante reconhecer a sua natureza multifacetada. O saneamento não é apenas um serviço público que funciona dentro de um quadro jurídico específico e procura defender os direitos sociais, mas é também um empreendimento económico que necessita de investimentos substanciais em infra-estruturas. Por meio desses investimentos, há um aumento resultante na qualidade de vida geral (Haase, 2022).

A introdução de um novo quadro jurídico relativo ao saneamento fundamental deu origem a uma discussão significativa sobre a eficiência do sistema proposto. Este debate decorre das complexidades das práticas de saneamento e da necessidade de integrar as regulamentações sociais distributivas com as regulamentações económicas destinadas a remediar as falhas do mercado e alcançar o equilíbrio no sector regulado. É fundamental que essas regulamentações estejam de acordo com o artigo 170 da Constituição Federal Brasileira, conforme afirma Bustamante (2016).

3.1 Saneamento básico: competência e titularidade dos serviços

Após a recente implementação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, mudanças significativas foram introduzidas na Lei nº 11.445/2007. O artigo 6º deste marco trouxe uma transformação no cenário regulatório, especificamente com a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB). Embora a Medida Provisória nº 868/2018 previa essa alteração, agora ela não tem mais validade jurídica. Além disso, a lei regulatória foi revisada para incluir os artigos 53-A a 53-D, que detalham a criação e o funcionamento do

CISB. Além disso, uma das políticas federais sobre saneamento básico inclui agora a implementação de projectos de infra-estruturas cruciais que visam proporcionar acesso a água potável e a sistemas de esgotos adequados. (Miranda, 2022).

Após a introdução da Lei nº 14.026/2020, vários princípios do marco regulatório do saneamento delineados no artigo 2º foram modificados. Por exemplo, a Secção I sofreu uma alteração com a inclusão da “prestação eficaz de serviços” como uma componente crucial do princípio do acesso universal que constitui a base do saneamento básico. Os decisores políticos deram este passo para garantir que mesmo os segmentos mais vulneráveis da sociedade possam aceder a serviços fundamentais como o abastecimento de água potável, o tratamento de esgotos, a gestão de águas pluviais e o saneamento urbano. Notavelmente, a Secção IV também sofreu alterações significativas. Especificamente, as redes de drenagem de águas pluviais foram incluídas como princípio norteador da Política Federal de Saneamento Básico (Brasil, 2020).

Com a mudança da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico para se tornar uma entidade reguladora central, a sexta secção das suas prioridades inclui agora políticas relacionadas com os recursos hídricos. O décimo primeiro e décimo segundo itens da lista referem-se à prestação de serviços eficazes, com o primeiro destacando a necessidade de manter a consistência nas políticas de saneamento. Este último visa implementar estratégias que visam minimizar as perdas de água tratada decorrentes de falhas na infraestrutura da rede durante a distribuição e, ao mesmo tempo, incentivar fontes alternativas de água, como água de reuso e água pluvial (Haase, 2022).

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico foi concebido como um guia para todos os envolvidos no setor de saneamento. Esta lei visa fornecer um conjunto abrangente de regulamentos que podem ser benéficos para todos. A reformulação do artigo 3º, bem como a adição dos artigos 3-A ao 3-D, foram fundamentais para atingir este objetivo. A primeira secção da lei define saneamento básico como serviços públicos, infraestrutura e instalações operacionais necessárias ao fornecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, além de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Cada parágrafo desta secção especifica os objetivos que cada prestador de serviços deverá atingir. Para esclarecer melhor esses objetivos, os legisladores incluíram os artigos 3-A, 3-B, 3-C e 3-D (Martins, 2020).

A legislação regulamentar sectorial sofreu alterações significativas para abordar um aspecto anteriormente negligenciado. O Quadro Regulatório do Saneamento revisto, descrito no artigo 8.º, adoptou uma abordagem inovadora ao nomear explicitamente os verdadeiros

proprietários dos serviços de saneamento básico. De acordo com a Lei nº 14.026/2020, fica inequivocamente afirmado que os municípios e o Distrito Federal são os legítimos responsáveis pelos serviços de saneamento básico (Haase, 2022).

Quando vários entes federais, como estados e municípios, têm interesse na prestação de serviços públicos de saneamento, podem surgir casos de interesse comum. Para enfatizar a importância deste tema, a Lei nº 14.026/2020 adicionou um novo inciso, IV, ao artigo 3º da Lei nº 11.445/2007. Esta alteração fornece uma definição para o termo interesse comum:

[...] IV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais; (Brasil, 2020)

Reconhecer que um gestor optou por fazer parte de uma organização de gestão colaborativa que centraliza o poder de tomada de decisão para fora do município não deve diminuir a autonomia municipal. Contudo, existe um perigo potencial para os municípios participantes, pois podem ocorrer dificuldades técnicas e afetar negativamente os esforços de outros entes federados. Como resultado, é fundamental manter a autonomia federativa e, ao mesmo tempo, permitir o envolvimento proporcional nestes grupos de gestão do saneamento (Heinen, 2021).

Conforme previsto no parágrafo 6º do artigo 11-B da Lei nº 11.445/2020 e posteriormente alterada pela Lei nº 14.026/2020, legislação recente visa responsabilizar o gestor do sistema. A linguagem desta disposição determina explicitamente que os objectivos indicados na cláusula de abertura devem ser alcançados localmente, independentemente de o município ser responsável pela gestão do contrato de concessão ou pela prestação directa do serviço. Além disso, nos casos em que a distribuição regionalizada é viável, os mesmos objectivos devem ser prosseguidos. (Martins, 2020).

A segurança jurídica do setor deu um avanço significativo com a alteração do artigo 10 da Lei nº 11.445/2007. O texto atualizado enfatizou a importância da realização de licitação para contratação de empresas privadas, respeitando os contratos-programa e demais documentos provisórios. Pietro (2019) define contratos-programa como contratos de gestão que permitem a gestão conjunta de serviços regulados. Esses contratos são orientados pelos termos descritos no contrato do programa.

Da mesma forma, o artigo 10-A da referida lei, recentemente acrescentado, define os objetivos que devem ser cumpridos nos novos contratos. Estes objetivos implicam alargar a gama de serviços oferecidos e aumentar a eficiência da gestão dos recursos hídricos. Ademais, os contratos devem garantir a estabilidade financeira e, ao mesmo tempo, explorar oportunidades para gerar novos fluxos de receitas. Os contratos ainda devem incluir medidas que permitam às concessionárias utilizar água reciclada e fornecê-la aos seus clientes (Brasil, 2020).

Contrariamente, a disposição 10-B diz respeito aos contratos existentes e afirma que os mesmos estão sujeitos a uma reconsideração da capacidade económica e financeira da empresa. A lei também estabelece o prazo para a cobertura completa das áreas licitadas, sendo 31 de dezembro de 2033. Esta é a primeira vez que tal data é explicitamente prevista na legislação, conforme indicado no § 2º do artigo 11-B. (Brasil, 2020).

A estrutura legal do setor de saneamento do Brasil foi projetada para fornecer uma base sólida. Um dos artigos primários, o artigo 11-B, traça a meta de garantir que 99% da população tenha acesso à água potável e 90% da população tenha acesso a serviços de esgoto dentro de um prazo específico, conforme descrito no artigo 10-B . O §1º do mesmo artigo determina que aqueles que possuem contratos existentes deverão incorporar os mesmos objetivos de universalização em seus contratos de concessão. (Brasil, 2020)

É crucial reconhecer que a legislação mencionada anteriormente permite a prorrogação do período de universalização das áreas designadas, descrito no parágrafo 9, apenas em circunstâncias específicas. Estas circunstâncias apresentam-se quando estudos de viabilidade económica e financeira determinam que mesmo com a cooperação de vários municípios, é impossível determinar o período especificado. Nesses casos, o prazo poderá ser prorrogado até 1º de janeiro de 2040, mediante aprovação do órgão regulador. É importante ressaltar que este órgão deve aderir ao princípio das tarifas razoáveis, o que exige o estabelecimento de um sistema de subsídios cruzados (Miranda, 2022).

O décimo primeiro dispositivo da Lei nº 11.445/200 diz respeito às condições que devem ser atendidas pelos contratos relativos aos serviços públicos de saneamento. Esta disposição enfatiza que quaisquer acordos celebrados ou prorrogados após a vigência do quadro setorial devem incluir disposições relativas aos objetivos e ao cronograma para fornecer acesso universal aos serviços concessionados (Brasil, 2007).

De acordo com as conclusões, a terceira seção do artigo 11-A visa simplificar a promulgação do mecanismo de subsídio cruzado. No entanto, funciona também como

impedimento às subconcessões e subdelegações, salvo aquelas que não impliquem despesas suplementares para o consumidor. Esses dados foram coletados no Brasil (2007).

Comparado à redação de regulamentações anteriores, mesmo aquelas estabelecidas pelas MP nº 844 e 868, o artigo 17 da Lei nº 11.445/2007 tornou significativamente mais simples a adoção de planos de saneamento básico de abrangência regional e em colaboração com municípios vizinhos. Isso foi conseguido eliminando a obrigação de ratificar o plano regional e de cada município criar seu próprio plano de saneamento separadamente (Brasil, 2007).

O desenvolvimento de políticas relacionadas com o saneamento público baseia-se no princípio fundamental das tarifas razoáveis, claramente delineado na legislação pertinente. Uma comparação cuidadosa entre a redação inicial do artigo 29 e suas revisões posteriores, introduzidas pela Lei nº 14.026/2020, revela uma modificação substancial. Em particular, a versão actualizada incorpora disposições que abordam a questão dos subsídios e subvenções que podem ser utilizados para cobrir as despesas relacionadas com os serviços públicos. Isto garante que os utilizadores finais não estejam sujeitos a quaisquer alterações no custo final dos serviços. (Miranda, 2022)

De acordo com o princípio acima mencionado, o segundo parágrafo do mesmo regulamento permite a utilização de um mecanismo de subsídio cruzado para compensar os custos associados à utilização do serviço por aqueles que não têm capacidade financeira para pagar a taxa completa (Miranda, 2022).

O objetivo do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico é garantir que todos os moradores tenham acesso aos serviços de saneamento urbano e gestão de resíduos sólidos. Embora o quadro permita a cobrança de taxas especificamente por estes serviços, deve ter em conta o rendimento da comunidade local, de acordo com o princípio das taxas razoáveis. Além disso, os resíduos coletados deverão ser destinados de forma adequada, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Haase (2022).

Após ser alterada pela Lei nº 14.026/2020, a Lei nº 11.445/2007 revisada permite a avaliação de múltiplos fatores, que estão descritos no Artigo 35. Esses fatores consistem nas características do terreno e áreas adjacentes que apresentam potencial de desenvolvimento, a quantidade de resíduos recolhidos por domicílio ou morador, medida em peso ou volume, a quantidade de água utilizada e a frequência de coleta de resíduos (Brasil, 2007).

Na revisão em curso da legislação, o sétimo capítulo refere-se aos aspectos técnicos da prestação de serviços. Especificamente, o artigo 43 desta lei transfere para a União a responsabilidade de estabelecer padrões mínimos de potabilidade da água. Também atribui o

papel de agentes reguladores para determinar o limite máximo de perda de água após tratamento e distribuição (Brasil, 2007).

Para atingir os objetivos de universalização, a Lei nº 14.026/2020 alterou o artigo 45 da Lei nº 11.445/2007, obrigando o pagamento de taxas pela infraestrutura necessária à prestação dos serviços de saneamento básico. Essa alteração significa que será cobrada aos proprietários de imóveis uma taxa mínima pela disponibilização da rede coletora de esgoto, mesmo que seu prédio não esteja interligado a ela (Brasil, 2007).

Embora a lei tenha uma disposição específica, o parágrafo 5º da mesma lei estabelece que os proprietários de imóveis que não estejam ligados à infra-estrutura actual ainda são obrigados a pagar a tarifa mínima do sistema público de saneamento básico. Qualquer descumprimento desta obrigação resultará na imposição de multas e penalidades conforme especificado na Lei nº 11.445/2007.

A introdução da Lei nº 14.026/2020 trouxe alterações significativas que podem ser encontradas nos parágrafos 8 a 12 da legislação. O foco principal destes parágrafos é a concessão de isenções de pagamentos tarifários para indivíduos com baixos rendimentos. Também, existem disposições sobre métodos alternativos de captação de água para imóveis não residenciais e condomínios que atendam às regulamentações previstas na Lei nº 4.591/64 (Brasil, 2020).

No parágrafo oitavo da regulamentação, está previsto que o prestador de serviços de esgotamento sanitário poderá oferecer serviços gratuitos aos domicílios habitados por famílias de baixa renda, ainda que por meio de concessão. Contudo, é necessário que o prestador garanta que os contratos mantenham o equilíbrio econômico-financeiro. O parágrafo nono obriga o prestador a definir os critérios para a concessão deste serviço complementar, considerando as especificidades da área indicadas pelo Haase (2022).

Por fim, o artigo 53-A da Medida Provisória nº 844/2018 determinou a criação da Comissão Interministerial de Saneamento Básico – CISB, cujo objetivo é tornar a política federal de saneamento básico mais acessível. Essa política é responsável pela criação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em todo o país, excluindo aqueles encontrados em zonas de alto risco (Miranda, 2022).

3.2 A prestação do serviço regionalizada

A implementação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico envolveu a criação de arranjos institucionais que foram formulados com base no paradigma da Ação Indireta de Inconstitucionalidade - ADI nº 1842-RJ. Esse arcabouço esclareceu a titularidade dos serviços de acordo com a decisão do STF e proporcionou incentivos mais explícitos à regionalização na execução de políticas públicas.

O NMLSB estabeleceu um maior nível de integração entre os entes federados, aos quais cabe trabalhar em conjunto para cumprir o objetivo comum de melhorar as atividades de saneamento. Devido à importância destas declarações na abordagem das questões em questão, é importante trazê-las para o primeiro plano da discussão.

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

Miranda (2022) pôs fim ao debate em torno da definição de propriedade dos serviços de saneamento com a implementação do NMLSB. Esse sistema efetivamente delimita o exercício da propriedade de acordo com a compreensão do STF sobre a matéria.

Normalmente, a propriedade dos serviços públicos de saneamento é detida pelos governos locais devido à sua participação direta neste domínio. No entanto, em circunstâncias em que os interesses vão além do nível local, a propriedade pode ser dividida entre os Municípios e o Estado, particularmente nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Outra possibilidade de propriedade é a gestão conjunta por meio de consórcio público ou acordo de cooperação, conforme elaborado por Martins (2020).

O progresso alcançado na definição da base estrutural da política de saneamento público no país é uma realização significativa e um passo esperançoso no sentido de uma maior clareza jurídica neste domínio. Parece que as mudanças na legislação não apenas identificam as entidades responsáveis pela gestão dos serviços de saneamento, mas também delineiam estruturas regionalizadas alternativas para a prestação desses serviços em linha com o princípio da regionalização (Miranda, 2022).

O quadro de regulamentação foi recentemente revisto para se alinhar com a abordagem regionalizada, que funciona como um meio. O principal obstáculo nesta busca é a criação de novas estruturas jurídicas para serviços regionalizados que estejam de acordo com o modelo do Estado Federal, conforme estabelecido na CF/80. (Miranda, 2022).

Foram levantadas questões sobre a compatibilidade da recente lei da União, que lhe confere mais poder nos aspectos jurídicos da política pública de saneamento, com a configuração do Estado Federal brasileiro. Particularmente preocupante é a autonomia das entidades, especialmente dos municípios, que têm o direito de possuir serviços de saneamento. Esta questão é ainda mais complicada pelo princípio do federalismo cooperativo estabelecido na CF/88 (Haase, 2022).

É preciso estar atento aos arranjos institucionais do marco regulatório. Este quadro não só oferece uma classificação para estes acordos, mas também os delinea distintamente:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

- a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);
- b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;
- c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;

O princípio básico da regionalização orienta a prestação de serviços públicos de saneamento, com o objetivo de promover o acesso universal e ao mesmo tempo alcançar a viabilidade financeira e técnica. Contudo, os prestadores de serviços também devem considerar os distintos factores locais e regionais ao seleccionar métodos, técnicas e processos. O objetivo da regionalização não abrange apenas a expansão do acesso aos serviços de saneamento básico, mas também a reforma e o aprimoramento dessas disposições em escala regional, conforme proposto por Borges e Vanzella (2020).

Numa tentativa de resolver o problema dos serviços de saneamento desarticulados, o quadro recentemente proposto assume uma perspectiva regional. Para isso, adota uma técnica

legislativa presente na lei de diretrizes, que traz definições jurídicas de extrema importância no estabelecimento normativo da regionalização (Haase, 2022).

O início das leis setoriais é marcado pela descrição dos princípios essenciais do saneamento. Estes princípios aparecem em duas categorias: serviços de interesse comum e serviços de interesse local. O primeiro denota equipamentos e operações públicas que atendem a vários municípios, enquanto o último indica infraestrutura e instalações operacionais que atendem apenas um município. Esta definição está alinhada com a legislação estabelecida pelo governo brasileiro em 2020, que define os critérios para tais serviços.

As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por Lei Complementar estadual são muitas vezes fonte de interesses comuns. Essas áreas compreendem dois ou mais municípios que compartilham instalações de infraestrutura de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, necessitando de cooperação entre o estado e os municípios no planejamento, execução e operação das instalações, total ou parcialmente. Em 2022, Miranda enfatizou a importância da colaboração para atender a essa necessidade.

Além disso, o texto explica o conceito de prestação regionalizada, que se refere à integração de um ou vários aspectos dos serviços públicos de saneamento básico dentro de uma área definida que se estende por vários municípios (Miranda, 2022).

O objectivo da prestação regionalizada era consolidar o controlo dos serviços fundamentais de saneamento dentro de um único órgão de governo, parcial ou totalmente. Essa abordagem pode ser categorizada em três tipos diferentes de estruturas jurídicas regionais: obrigatórias, voluntárias e uma mistura das duas, conhecidas como híbridas (Borges; Vanzella, 2020).

3.2.1 A modalidade compulsória: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

A construção jurídica que abrange uma área metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião é uma manifestação da interação entre conteúdo e organização, forma e substância. Esta construção é uma reacção directa à rápida urbanização e às complexas necessidades económicas e sociais que a acompanham, à medida que as facetas estruturais e práticas de certas cidades têm crescido e intensificado. Contudo, seu arranjo político e administrativo permanece tradicional, como observou Alves (2022) como a expressão mais pura desse fenómeno.

Com o crescimento das áreas urbanas e a criação de centros metropolitanos, foi necessária uma nova estratégia para gerir as funções públicas urbano-regionais e alocar o

conjunto adequado de competências. A demanda por serviços públicos coordenados em regiões metropolitanas densamente povoadas resultou na separação das unidades político-administrativas locais e do fenômeno urbano, como observou Alves (2016).

A classificação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões é estabelecida com base em características específicas. Contudo, essas distinções foram criadas através de legislação objetiva, especificamente o estatuto da metrópole. Esse estatuto define a região metropolitana como uma unidade regional composta por um conjunto de municípios vizinhos, instituídos pelos estados por meio de leis complementares. O objetivo principal é integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Por outro lado, aglomeração urbana é definida como uma unidade territorial urbana que incorpora dois ou mais municípios vizinhos, caracterizada pela complementaridade funcional e integração de dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (Silva, 2018).

Embora o estatuto da metrópole expresse uma intenção clara de estender sua regulamentação às microrregiões predominantemente urbanas, não houve muita deliberação sobre o assunto. Segundo a doutrina, as microrregiões carecem de continuidade urbana e são compostas por municípios vizinhos de importância relativamente igual, não sendo nenhum município o mais importante. A decisão de qual cidade será sede será determinada por lei complementar (Tavares, 2022).

Segundo Gilmar Mendes, o fenômeno das regiões metropolitanas coloca duas grandes questões. A primeira destas questões é que certas tarefas não podem ser realizadas por municípios individuais devido a restrições financeiras e técnicas. A segunda questão é a possibilidade de uma entidade local obstruir medidas cruciais que seriam benéficas para múltiplas comunidades (Mendes, 2013).

Para enfrentar os obstáculos administrativos a nível regional e prosseguir objetivos comuns, é imperativa a criação de uma região metropolitana. A infra-estrutura jurídica das regiões metropolitanas foi introduzida no ordenamento constitucional em 1967, através dos artigos 157 e 10, e na Emenda Constitucional - EC nº. 1/1969 através do artigo 164 como parte do enquadramento económico. Essa estrutura confere à União o poder de instituir uma região metropolitana por meio da promulgação de uma Lei Complementar (Miranda, 2022).

Quando a CF/88 foi promulgada, o instituto foi transferido para o Título III, que se enquadra na Organização do Estado. Esse movimento trouxe uma mudança subjetiva ao incorporar o § 3º do artigo 25, permitindo ao Estado estabelecer regiões metropolitanas por meio de leis complementares. A constituição também desvelou os conceitos de aglomerações

urbanas e microrregiões, que constituem grupos que prenunciam a constituição de regiões metropolitanas (Alves, 2016).

As estruturas administrativas em questão são complementares aos Municípios, mas possuem capacidade para desempenhar funções críticas para um conjunto de Municípios urbanos no que diz respeito à preparação, coordenação e implementação de serviços públicos. Esses acordos operam apenas a título administrativo e não são afiliados à federação. Estão vinculados aos limites territoriais do Estado federado responsável pela sua criação e têm como principal objetivo o bem comum da coletividade. Suas operações colocam forte ênfase na colaboração intergovernamental (Alves, 2022).

Para estabelecer o dispositivo constitucional do § 3º do artigo 25 da CF/88, determinados requisitos devem ser atendidos. Em primeiro lugar, é necessária a implementação de uma lei estadual complementar. É também essencial consolidar os municípios adjacentes num sentido estrutural. Funcionalmente, esta consolidação deve resultar na fusão de vários aspectos como organização, planejamento e execução de funções públicas que sirvam os interesses da comunidade. (Miranda, 2022)

O plano de regionalização em vigor tem um aspecto único na medida em que liga os municípios a ele, independentemente do seu consentimento. Como resultado, a associação metropolitano-regional é obrigatória. A redação do artigo 25, § 3º da CF/88 indica que a adoção de alianças voluntárias não é incluídos (Miranda, 2022).

Em consideração à autonomia municipal, o NMLSB implementou um novo pré-requisito que define o interesse coletivo necessário para a autorização de arranjos institucionais obrigatórios. Este pré-requisito exige o compartilhamento de serviços operacionais entre municípios que constituem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Isto representa uma melhoria importante, uma vez que não é razoável proibir uma entidade municipal que faz parte destes acordos regionais, mas não depende de outras entidades dentro deles (seja o Estado ou outro município), de fornecer serviços de saneamento de forma independente. Tais entidades deveriam pautar-se pela preservação de sua propriedade vinculada aos interesses locais (Aquino, 2021).

Para alinhar as prioridades de uma região específica com os objectivos regionais globais, é imperativo que os serviços de saneamento possam utilizar instalações operacionais comunitárias. A necessidade desta colaboração não é excessivamente onerosa, considerando o sistema intrincado e inter-relacionado de serviços de saneamento básico. Nosso exame concentra-se principalmente no fornecimento de sistemas interligados de água e esgoto, conforme exposto por Aquino no ano de 2021.

Conforme descrito no relatório Aquino (2021), a definição de serviços públicos de abastecimento de água pelo NMLSB é precisa. Abrange o fornecimento de água através de ligações prediais e a instalação de quaisquer dispositivos de medição relevantes. Além disso, esta definição estende-se a todas as atividades relacionadas com o processo, incluindo a aquisição, purificação e distribuição de água não tratada e tratada. A preservação da água tratada também está incluída nesta definição.

A definição de serviço de esgoto de Aquino abrange uma série de tarefas, como coletar esgoto de edifícios, transportá-lo para estações de tratamento e, por fim, descartá-lo. Isto abrange não apenas o tratamento de esgotos, mas também a gestão de lamas provenientes de unidades de tratamento individuais e colectivas. Todas essas ações devem ser executadas de forma ecologicamente correta, o que pode envolver a utilização de fossas sépticas. A definição fornecida por Aquino (2021) serve como um panorama abrangente do serviço de esgoto.

A necessidade de partilha de recursos operacionais entre serviços de grande escala é inevitável e pode estender-se para além dos limites de uma jurisdição política local específica. No entanto, em cenários onde o compartilhamento de recursos não é viável, a estrutura atualizada garante que o ente municipal seja capaz de implementar serviços de forma independente, mantendo assim sua autonomia e status estimado no contexto do estado federal brasileiro, conforme exposto por Aquino (2021).

A criação de uma região metropolitana depende da interconectividade dos seus municípios constituintes, mas não é governada exclusivamente pelo Estado que a estabeleceu. Para uma gestão eficaz, tanto o estado como os municípios devem ter uma palavra a dizer nos processos de tomada de decisão que orientarão a direção da região, estabelecerão padrões e farão cumprir as políticas. No entanto, deve-se reconhecer que esta gestão conjunta pode não ser totalmente igualitária, uma vez que não há nenhuma estipulação de que o principal município ou estado central tenha igual influência sobre as comunidades mais pequenas em termos de população ou recursos financeiros, como observado por Mendes (2013).

Para evitar a consolidação do poder na tomada de decisões, é essencial evitar pressionar a favor de uma gestão igualitária em todos os níveis. A autonomia municipal pode servir como uma solução viável para esta questão, pois pode ajudar a evitar a concentração do poder regulador e de tomada de decisão. No entanto, deve notar-se que a imposição de peso igual a todos os processos de tomada de decisão pode ter um impacto negativo na gestão eficiente das funções públicas que atendem aos interesses regionais.

A criação de entidades governamentais é regida pelo Estatuto da Metrópole, que estabelece diretrizes específicas. Determina que antes da criação de uma área metropolitana, de um conglomerado urbano ou de uma microrregião, sejam realizadas avaliações técnicas e consultas públicas envolvendo todos os municípios da unidade territorial designada. No entanto, cabe à Lei Complementar do Estado (Alves, 2022) criar o sistema de governo interfederativo, que consiste na estrutura administrativa e no sistema abrangente de alocação de recursos e responsabilização.

A ausência de regulamentos federais que regem as responsabilidades da governação interfederal concedeu aos legisladores estaduais uma influência significativa. No entanto, esta falta de legislação acarreta o risco de produzir incerteza jurídica, especialmente no que diz respeito a questões mais sensíveis, como a distribuição de poder, as qualificações de voto, a autoridade de veto e as contribuições financeiras necessárias para a resolução de conflitos e bloqueios. (Borges; Vanzella, 2020).

A tarefa de instituir mecanismos de governação é um desafio imenso, particularmente no domínio da organização da estrutura de governação. A ANA desempenha uma função crucial ao trazer uniformidade ao processo de governança, estabelecendo regulamentos e padrões que dizem respeito a uma ampla gama de áreas, incluindo governança. Esta função pode ajudar no desenvolvimento de quadros administrativos mais eficazes e menos propensos à discórdia. No entanto, a ANA deve ser cautelosa na implementação de modelos que permitam a discricionariedade regional, ao mesmo tempo em que leva em conta a grande diversidade do Brasil como uma nação vasta e multifacetada (Borges; Vanzella, 2020).

3.2.2 A Modalidade Voluntária: gestão associada por convênio de cooperação e consórcio público.

A forma mais evidente de federalismo cooperativo distingue-se pela natureza voluntária da cooperação, que envolve a disponibilidade para se envolver na gestão através de consórcios públicos e acordos de cooperação. Esse aspecto voluntário é resultado da implementação do artigo 241 da CF/88, introduzido durante a reforma administrativa da década de 1990 pela EC nº 19, conforme afirma Dallari (2020).

Para estabelecer uma administração gerencial, diversas ações foram tomadas. A introdução de novas técnicas de aproximação entre a administração e o setor privado foi uma delas. Outro passo crucial foi criar oportunidades de colaboração entre entidades públicas. Isto não só aumentou a eficácia global das ações estatais, mas também ajudou a minimizar os

custos. Como aponta Dallari (2020), essas medidas foram necessárias para o alcance de uma administração gerencial bem-sucedida.

Em 6 de abril de 2005, foi promulgada a Lei Federal nº 11.107, que decorre do artigo 241 da CF/88. Esta lei estabelece princípios gerais para a constituição de consórcios públicos e aplica-se também aos acordos de cooperação. Estas parcerias são criadas por entes federados para superar obstáculos comuns e alcançar objetivos mútuos. Como aspecto consensual do direito administrativo, essas parcerias priorizam a obtenção de resultados em detrimento dos procedimentos formais. A administração dos assuntos públicos através de consórcios e acordos de cooperação incorpora uma abordagem consensual à administração pública que enfatiza o uso de pactos em vez de ações unilaterais, como explicado por Carvalho (2013).

Em sua essência, a administração de organizações por meio de alianças e pactos mútuos tem o potencial de se beneficiar das relações interfederativas no setor de saneamento. No entanto, existem diferenças sutis entre consórcios públicos e acordos de colaboração que requerem cautela, uma vez que decorrem do quadro jurídico. O contraste mais aparente é a concessão de status legal aos consórcios públicos, enquanto os pactos cooperativos existem apenas como acordos temporários para empreendimentos cooperativos e não culminam no estabelecimento de uma pessoa jurídica (Grotti, 2012).

Um consórcio pode assumir duas formas: uma associação pública ou uma pessoa jurídica de direito privado. É essencial reconhecer que os interesses do consórcio como grupo unificado são distintos dos interesses individuais de cada entidade que esteve envolvida na sua constituição. Os acordos, por outro lado, criam ligações jurídicas com terceiros em nome dos participantes. Diferentemente de um consórcio, um acordo carece da capacidade de se tornar uma pessoa jurídica autônoma e não pode atuar como sujeito independente de direitos e obrigações (Dallari, 2020).

A natureza contratual dos consórcios públicos é amplamente reconhecida e, portanto, requer um protocolo de intenções que deve ser legalmente validado ou estabelecido por lei. Em contrapartida, os acordos de cooperação tornaram-se mais acessíveis pela gestão do Novo Marco de Saneamento, pois não necessitam de autorização legal. Isso foi observado por Dallari (2020).

Embora a opção por um acordo contratual possa parecer um método mais simples para lidar com afiliações, o Novo Quadro incorpora uma disposição distinta para um consórcio interfederativo municipal. Esta abordagem específica exige a criação de um consórcio por uma associação pública de direito público. A formação deste consórcio dependerá

exclusivamente dos Municípios, que terão competência para prestar serviços diretamente aos seus consorciados por meio de autoridade intermunicipal formalizada pelo consórcio (Miranda, 2022).

Para garantir a equidade do setor, foi criada uma regulamentação que proíbe o órgão intermunicipal de celebrar contrato-programa com empresa pública ou sociedade de economia mista, ou delegar o serviço sem antes realizar processo licitatório (Miranda, 2022) .

A previsão é louvável pela sua capacidade de facilitar a possibilidade de uma cadeia de abastecimento direta através de uma gestão interligada. Além disso, nos casos em que for necessária subdelegação, será realizado previamente processo licitatório. Foi implementada uma estratégia localizada separada para elevar a reputação dos municípios, ao mesmo tempo que se apoiam os esforços de reforma que procuram evitar contratos não competitivos, incluindo aqueles que foram anteriormente concedidos através de contratos de programa descomplicados (Haase, 2022).

O NMLSB enfatiza a importância dos consórcios como instrumentos vitais para a execução de políticas públicas sobre saneamento fundamental. Estes grupos podem promover um sistema de governação a vários níveis, fundindo os esforços de organizações do mesmo nível de federação (horizontal) e de organizações de vários níveis de federação (vertical). Isto reforça a potência da regionalização e reforça a cooperação interfederativa, conforme descrito no Novo Quadro (Requi, 2021).

3.2.3 A modalidade híbrida: unidade regional de saneamento básico e bloco de referência.

Novas disposições regionalizadas foram implementadas pelo NMLSB, que agora abrange a modalidade híbrida. Essas disposições incluem a unidade regional de saneamento básico e o bloco de referência como componentes essenciais, marcando os limites atualizados da regionalização. Antes disso, as regiões metropolitanas e entidades comparáveis, juntamente com a gestão associada através de consórcio público e acordo de cooperação, tinham sido estabelecidas e administradas. As únicas alterações introduzidas foram a introdução de novas diretrizes em resposta às modificações no sector. (Miranda, 2022)

Os sistemas jurídicos destas instituições são híbridos, e isso se deve a uma combinação de dois tipos de natureza: obrigatória e voluntária. A constituição destas pessoas colectivas promove a formação de grupos municipais, mas não são responsáveis pela criação destes grupos, pois não têm poder para o fazer. No entanto, a execução desses acordos depende da aprovação dos municípios oficialmente constituídos, o que é totalmente voluntário e reconhece o autogoverno das organizações locais (Borges; Vanzella, 2020).

Para garantir o cumprimento das normas de saneamento e saúde pública, bem como para proporcionar viabilidade econômica e técnica às entidades políticas menos favorecidas, os estados promulgam legislação regular para estabelecer unidades regionais de saneamento básico. Essas unidades são compostas por municípios adjacentes ou não contíguos, com preferência pela inclusão de pelo menos uma região metropolitana e possibilidade de integração por prestadores de serviços de saneamento. O Estatuto da Metrópole (Borges; Vanzella, 2020) fornece o arcabouço para a estrutura de governança da unidade.

A necessidade de incluir uma área metropolitana na construção de uma unidade regional é uma questão que merece investigação. Esta prática parece ser vantajosa em cenários onde um município não está abrangido pela aglomeração urbana ou microrregião de uma região metropolitana e, portanto, pode ter sido excluído dos parâmetros definidos no artigo 25, inciso III da CF/88 devido à sua distância da fronteira. Apesar disso, pode ser plausível ou financeiramente benéfico incorporá-lo ao centro regional, conforme propõe Freire (2017).

A criação de uma unidade de saneamento básico a nível regional tem o potencial de incentivar alguns municípios que inicialmente optaram por não aderir a aderir eventualmente à integração. Isto é possível graças às estipulações delineadas no artigo 8, Secção 2 do NMLSB, que permite aos prestadores de serviços colaborar para a implementação eficiente do projecto, mesmo face à oposição inicial. De acordo com relatório, esta regulamentação tem a capacidade de superar a relutância inicial e facilitar a execução bem-sucedida do serviço, Borges e Vanzella (2020).

Conforme orientações fornecidas por Borges e Vanzella (2020), a União instituiu um bloco de referência em nível inferior ao dos Estados. Este bloco funciona para prestar serviços regionais, reunindo Municípios que podem ou não ser contíguos entre si. A participação neste bloco é puramente voluntária e iniciada pelas partes interessadas.

Nas situações em que o Estado seja incapaz de implementar políticas públicas, a União poderá estabelecer blocos de referência, mas somente se as unidades regionais de saneamento básico não forem criadas no prazo de um ano a partir da publicação da Lei Nacional de Normas Mínimas de Saneamento, em 15 de julho de 2020. Este dispositivo permite que a entidade central intervenha quando necessário. Deve-se enfatizar que esta autoridade não confere poderes excessivos à entidade nacional. (Brasil, 2020).

No entanto, parece que este mecanismo serve o propósito de colmatar as lacunas que existem devido à incapacidade das entidades subnacionais de regular questões vitais que estão intimamente ligadas ao cumprimento dos direitos básicos dos cidadãos. Esta deficiência na

regulação pode resultar na desordem da organização das políticas públicas e impedir a prestação de serviços necessários para uma execução bem-sucedida, conforme observado por Krell (2009).

Nota-se a falta de um método oficial para estabelecer blocos de referência, dada a ausência de qualquer menção a uma estrutura padrão para sua criação. No entanto, este silêncio não indica falta de regulamentação. A Lei Federal estabeleceu a atribuição da União, ou seja, a instituição pode ser regulamentada por meio de simples decreto. Soma-se, a criação de um bloco de referência por meio de Decreto Federal para um acordo regional que envolva adesão voluntária não prejudica necessariamente a autonomia dos detentores, como argumentaram Borges e Vanzella (2020).

A consolidação obrigatória das unidades de governo local limita-se às regiões metropolitanas instituídas pelo estado por meio de Lei Complementar, de acordo com as diretrizes previstas no § 3º do art. 25 da CF/88, e conforme decretado anteriormente pelo STF na ADI nº 1.842-RJ (Borges; Vanzella, 2020).

Existem várias abordagens à regionalização e é possível que uma região escolha se quer ou não tornar-se membro através do sistema de gestão previsto no artigo 241 da CF/88. O Novo Marco não exige a adesão dos municípios a unidades regionais ou blocos de referência, mas incentiva-os a participar, vinculando-os ao potencial de recebimento de recursos públicos federais para o setor. Esse dado foi divulgado por Sampaio (2021).

Para ter direito aos recursos, o acesso aos recursos federais é apenas um dos pré-requisitos. De acordo com a Lei nº 14.026 de 2020, o artigo 50 da LNSB estabelece condições complementares relativas às métricas de desempenho, coerência, administração, eficácia e transmissão de dados. Estes requisitos não prejudicam a capacidade da União de estabelecer benchmarks para o setor, conforme afirmado pela Sampaio (2021).

Os princípios expostos na política nacional de saneamento básico estão em total concordância com os mandatos actuais. Portanto, o principal ente governante responsável pela sua execução estaria apenas utilizando o “poder de gasto” que lhe foi conferido. Numa discussão posterior, exploraremos esta questão com mais detalhes, incluindo a legalidade deste poder em relação à federação brasileira. Isto será abordado no contexto da regulação do sector do saneamento (Duarte, 2019).

Ao examinar as estruturas jurídicas institucionais relativas às unidades de saneamento ou blocos de referência a nível regional, é crucial considerar a propriedade dos serviços prestados. O NMLSB, infelizmente, não especifica quem teria a propriedade destes serviços, e esta falta de clareza tem causado algumas críticas ao quadro legislativo. No entanto, é

possível que estas críticas não compreendam totalmente a intenção por trás destas instituições. A criação de acordos de regionalização é opcional para os municípios e serve apenas como meio de regionalização. (Heinen, 2021).

O tema da propriedade relativo a um determinado domínio do NMLSB foi exaustivamente explicado, mostrando avanços notáveis na legislação que rege este setor. Especificamente, em relação aos serviços públicos de saneamento, a responsabilidade de titularidade recai sobre os municípios e o Distrito Federal nos casos de interesse local. Para interesses comuns, a titularidade é compartilhada entre o estado e os municípios das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, conforme estabelece lei complementar estadual. A propriedade também pode ser concedida à gestão associada por meio de consórcio público ou acordo de cooperação, conforme permitido pelo artigo 241 da CF/88 (Heinen, 2021).

As unidades regionais de saneamento básico e os blocos de referência constituem um tipo de regionalização cujo principal objetivo é enfatizar interesses comuns entre diferentes áreas. É importante ressaltar, porém, que essas unidades se diferenciam das regiões metropolitanas tanto no aspecto material quanto no aspecto formal. Estas últimas são obrigatórias e criadas pelo Estado através de legislação adicional. Portanto, a titularidade das unidades regionais de saneamento básico e dos blocos de referência será realizada por meio de gestão associada, conforme afirma Heinen (2021).

O aspecto fundamental destas opções de adesão eletiva é a propriedade pela administração que está relacionada. No contexto das instalações sanitárias locais, a base operacional está vinculada à regulamentação do centro urbano. Quanto aos blocos de referência, é indicada apenas a gestão vinculada, que pode ser estabelecida por meio de consórcio público ou acordo de cooperação (Heinen, 2021).

Uma solução potencial para aumentar a adaptabilidade dos acordos regionais é estabelecer um órgão de governo que inclua a representação de todas as partes interessadas dentro da estrutura. Outra opção é atribuir essa responsabilidade ao Estado. O objetivo desta centralização de poder é simplificar o processo de concessão e regulação de funções em acordos regionais. O objetivo final é encontrar o equilíbrio entre a fragmentação e a fusão de interesses federativos, conforme delineado por Borges e Vanzella (2020).

O NMLSB realizou um levantamento que revelou que das quatro unidades regionais de saneamento estabelecidas pelos estados, três permitiram a consolidação de funções públicas e gestão de contratos em nível estadual, o que pode agilizar futuros procedimentos de concessão. O ensaio destaca a insuficiência de estudos técnicos e econômicos abrangentes

sobre a evolução desses aglomerados de cidades, pois apenas foi observado um foco geral no ajuste às novas prescrições legais e na manutenção da continuidade da prestação de serviços (Trindade, 2021).

As normas destinam-se claramente a servir um propósito específico, mas, na prática, a sua implementação pode ser complicada por interesses concorrentes e divergências políticas entre entidades federadas relativamente à organização e prestação de serviços. Segundo Bertocelli e De Rolt (2021), muitas vezes isso pode levar a divergências sobre direitos e privilégios.

A obrigação constitucional de trabalhar em conjunto é de extrema importância no contexto atual. Esta é uma responsabilidade juridicamente vinculativa para todas as partes envolvidas, uma vez que a constituição já delineou os domínios onde a cooperação é indispensável. Essa colaboração está especificamente delineada no artigo 23 da Constituição do Saneamento Básico de 1988, que determina que os entes federados devem lutar conjuntamente pelo progresso neste campo (Silveira, 2007).

Silveira examina a exigência constitucional de cooperação e identifica duas dimensões distintas que ajudam a enfrentar os desafios decorrentes da maior interação entre os entes federais trazida pela nova estrutura de saneamento. A primeira dimensão é passiva e implica considerar os interesses de outras partes e implementar soluções que minimizem custos e externalidades para todo o sistema. A segunda dimensão é ativa e capacita os entes federados a elaborarem um modelo de planejamento e gestão de políticas públicas que integre esforços coletivos de todas as partes envolvidas (Silveira, 2007).

O federalismo cooperativo é uma noção que implica a responsabilidade partilhada dos entes subnacionais na administração eficiente de tais acordos. O mandato da ANA alinha-se com este princípio, procurando promover uma maior uniformidade no tratamento dos diferentes sectores, mitigando assim as discrepâncias regionais e estruturais. Esta função destina-se a estabelecer uma abordagem mais consistente e justa à governação, conforme estabelecido por Haase (2022).

Na procura de serviços de saneamento universalmente acessíveis, um método que se revela indispensável é a abordagem regionalizada do fornecimento. Esta abordagem dá prioridade à eficiência e à relação custo-eficácia, ao mesmo tempo que cumpre o mandato constitucional que exige um esforço colaborativo para alcançar este objectivo. Uma vantagem central deste método é a sua capacidade de utilizar subsídios cruzados, o que permite compensar insuficiências na prestação de serviços em determinadas áreas através de

excedentes em regiões com maiores recursos financeiros. Pesquisa realizada por Mendes (2013) ressaltou esse benefício.

A fim de garantir que os investimentos e os empreendimentos se alinhem com os objetivos comunitários delineados no protocolo de abastecimento localizado, a participação da União é acompanhada por um compromisso inabalável. Essa ação não apenas apoia o conceito mais amplo de federalismo, mas também confere a outros entes federados a autogovernança necessária e as circunstâncias favoráveis para atingir seus objetivos (Fortini; Farjado, 2018).

Para melhorar os serviços de saneamento, é imperativo utilizar eficazmente o conhecimento partilhado através de um melhor planejamento e coordenação. Isto exige um maior envolvimento da União, que possui maiores recursos técnicos e financeiros e está constitucionalmente mandatada para fornecer orientação neste domínio. Essencialmente, trata-se de uma implementação do princípio da subsidiariedade, onde entidades maiores fornecem apoio e assistência para alcançar um objetivo comum através de esforços colaborativos (Miranda, 2022).

O sistema complexo que envolve o fornecimento de fontes de água potável e saneamento tem implicações que vão além das federações individuais. Por causa disto, a noção de que deveria haver uma distinção clara entre preocupações locais e regionais está agora a ser desafiada. Como tal, é imperativo que a Constituição não seja apenas interpretada para determinar o significado pretendido, mas também actualizada para reflectir a mudança dos tempos. Esta é uma tarefa que vai além da mera interpretação, como afirmou Krell (2008).

É imperativo promover a implementação de quadros organizacionais inovadores, uma vez que os modelos prevalecentes comumente reconhecidos na sociedade são dificultados e fundamentados em estruturas jurídicas tradicionais. Essa desvantagem representa uma desvantagem para o sistema jurídico (Sunfeld; André, 2014).

No mais, estatísticas recentes sobre a implementação da política pública de saneamento no Brasil sugerem a necessidade de novos métodos de gestão colaborativa e ação conjunta. Em resposta, foi introduzido um novo quadro jurídico que oferece uma série de incentivos para promover a governação, facilitando a organização da prestação de serviços através de iniciativas administrativas e regulamentares. Isto, por sua vez, diminui os custos de transação e permite obter economias de escala (Cohen; Marcato; Resende, 2020)

4 PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO E DA POPULAÇÃO

A evolução do saneamento básico no Brasil, juntamente com o papel do Estado na prestação desses serviços, foi dividida em três eras legais e institucionais. Cada uma destas eras tem disposições distintas relativamente ao envolvimento do sector privado na indústria do saneamento, conforme observado pela Trindade e ISSA (2021).

4.1 O saneamento básico antes da CF/88

Antes da promulgação da CF88, a entidade institucional dominante responsável pela definição da política pública de saneamento era a PLANASA. Esta iniciativa, instituída pelo governo militar, estava evidentemente orientada para o desenvolvimento do Estado. As directivas do PLANASA concentraram-se numa estratégia nacional que despojou os municípios da responsabilidade de gerir os serviços de saneamento, atribuindo esse dever aos operadores e aos estados.

Nesse período, as Empresas Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) passaram por uma rápida expansão, em parte devido a oportunidades específicas de financiamento oferecidas pelo governo central utilizando recursos do BNH e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (Bertocelli, 2020).

Os municípios transferiram a propriedade dos seus serviços para os CESB de forma informal, muitas vezes sem um documento legal formal, estruturando os seus planos desta forma. Como consequência, as empresas estatais passaram a dominar a prestação de serviços de saneamento em diferentes partes da federação. Esta falta de acordos formais criou um vazio na concorrência real entre prestadores de serviços públicos e privados. (Trinada; ISSA, 2021).

No referido período, houve avanços na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Contudo, apesar destes desenvolvimentos, o objectivo do acesso universal ainda estava muito distante.

Portanto, a recessão económica da década de 1980 minou os esforços da PLANASA, e a adoção da nova constituição em 1988, trouxe uma reavaliação de responsabilidades e um reforço dos municípios como entidades autónomas (TRINDADE; ISSA, 2021).

4.2 Saneamento básico após a CF/88

Na década de 1990, diversas modificações foram feitas, inclusive emendas constitucionais, a fim de quebrar os monopólios. O objectivo principal era estabelecer um modelo de gestão de governação que funcionasse sob a convicção de que o Estado só deveria envolver-se em actividades que realmente necessitassem da sua intervenção. Como resultado, foram atribuídas às organizações privadas tarefas viáveis e eficientes de delegar (Fortini; Farjado, 2018).

Após a publicação do segundo marco legal institucional, a Lei n° 11.445/2007 (LNSB), a abordagem das políticas públicas relativas ao saneamento básico sofreu poucas alterações. O LNSB estabeleceu diretivas nacionais para o setor em conformidade com a jurisdição da União conforme delineado pela CF/88. Esses dados foram relatados por Haase (2022).

O artigo 175 da CF/88 determina que o Poder Público é responsável pela prestação dos serviços públicos, seja diretamente ou por meio de concessão ou permissão. Essa responsabilidade vem sempre acompanhada da exigência de cumprimento da legislação e de realização de processo licitatório. Mesmo antes da introdução da Lei de Diretrizes sobre Saneamento, este quadro jurídico proporcionava oportunidades para um maior envolvimento do sector privado na prestação de serviços públicos. A Lei das Concessões, a Lei das Parcerias Público-Privadas e a Lei dos Consórcios Públicos, todas instituídas antes desta legislação, facilitaram a participação das entidades privadas na execução dos serviços públicos. (Haase, 2022).

A prestação de serviços geralmente pode ser realizada através de três métodos. A primeira envolve a prestação direta pelo titular do serviço. A segunda implica a criação de uma agência responsável pela prestação do serviço. Finalmente, empresas privadas ou parcerias público-privadas podem ser contratadas através de processo licitatório. Os contratos-programa, contudo, não exigem tal processo. Esses contratos poderão ser celebrados em conjunto com entes federados ou pessoas jurídicas sob sua administração indireta, conforme regulamentação prevista na Lei dos Consórcios Públicos (Trindade; ISSA, 2021).

Ultimamente, a capacidade de criar um contrato de programa sem passar por um processo de licitação com uma entidade controlada pela federação ou uma entidade da federação administrada indiretamente resultou em entidades locais que ainda dependem dos CESBs para os serviços contratados. Esses CESBs são um componente da administração indireta do Estado. Anteriormente, a noção de que acordos intraadministrativos eliminariam a

necessidade de licitação era salvaguardada pela crença de que um acordo entre membros da Administração Pública priorizaria o interesse público, como observaram Guimarães e Pereira (2021).

Segundo Guimarães e Pereira (2021), a combinação da vantagem competitiva das empresas estatais e a antiga inadequação dos municípios na coordenação de empreendimentos e na execução de processos complexos de compras no setor de infraestrutura contribui para a preservação do atual modelo de serviço e a falta de progressos significativos neste domínio.

De acordo com um inquérito recente, o sector continua a depender fortemente do apoio governamental, no entanto, ainda não alcançou o acesso universal completo aos seus serviços. De todos os prestadores de serviços, os Prestadores de Serviços Comunitários (CESBs) representam uns impressionantes 70%, enquanto os municípios são responsáveis pela prestação direta de serviços através das autoridades locais a uma taxa de 23%. Os restantes 7% dos prestadores de serviços fazem parte do setor privado, que inclui parcerias público-privadas SNIS (2021).

4.3 Saneamento básico a partir da lei N° 14.026/2020

Em 2020, foi promulgada a Lei n° 14.026 que estabelece o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB), a fim de revolucionar a situação existente. O NMLSB esforça-se por facilitar a concorrência privada, oferecendo recompensas para concessões localizadas, reformulando assim o actual sistema que obstruiu a eficácia, restringiu a concorrência e impediu o investimento. Segundo Miranda (2022), o recrutamento de empresas públicas estatais por meio de contratos-programa sem isenção de licitação tem desempenhado um papel significativo no agravamento desses desafios.

A estrutura jurídica dos contratos-programa sofreu modificação em função do art. 10-A, que foi instituído por meio da Lei n° 14.026/2020. Essa alteração tem influência considerável na transferência de serviços de saneamento que antes pertenciam aos municípios, para empresas estatais de saneamento, sem necessidade de licitação. Esta era uma prática predominante que muitas vezes levava a condições desfavoráveis. (Miranda, 2022).

Atualmente, a obrigação de prestação de serviços fundamentais de limpeza pública por meio de entidade externa não vinculada à administração está condicionada à celebração de contrato de concessão por meio de licitação, conforme determina o artigo 175 da CF/88. De acordo com as diretrizes traçadas por Miranda (2022), é proibido delegar essa responsabilidade por meio de contratos-programa, acordos, acordos de parceria ou quaisquer outros instrumentos frágeis.

Formular suposições ou fazer inferências relativamente à privatização da água e do saneamento com base apenas em alterações legais seria uma abordagem errada. Estes serviços são considerados serviços públicos fundamentais e, portanto, não podem ser totalmente retirados da alçada das autoridades públicas, embora possam ser oferecidos por entidades privadas. De acordo com a análise de Mello (1998), o órgão público da federação mantém a propriedade, e os indivíduos só podem prestar esses serviços sujeitos aos termos estabelecidos pelo órgão concedente autorizado do estado.

A noção de entidades privadas que exercem funções públicas limita-se à realização de ações que produzam benefícios partilhados, autorizadas pelas autoridades públicas e sujeitas a um sistema jurídico uniforme. A ligação entre o serviço público e o Estado, que retém a propriedade e tem acesso a uma infinidade de instrumentos regulatórios e punitivos necessários para fazer cumprir as regulamentações, permanece intacta (Coutto, 2002).

Não há justificativa para proibir a distribuição de serviços públicos através de acordos ou métodos similares. Isto é especialmente válido quando o governo não dispõe de financiamento adequado para manter as suas empresas de uma forma actual e eficiente, ou se não é capaz de as regular de uma forma que frustre as práticas clientelistas consuetudinárias que têm ocorrido, como afirmou Mello (1998).

É imperativo notar que o ritmo a que foram feitos os investimentos no saneamento fundamental não atingiu a quantidade e o ritmo necessários para atingir os objectivos delineados no PLANSAB. Esse plano, sancionado pela Lei nº 11.445/2007 e divulgado em 2013, tinha como objetivo garantir o acesso universal às instalações de saneamento no prazo de duas décadas. (Haase, 2022)

O último relatório do PLANSAB traz projeções de investimentos em infraestrutura de água e esgoto de 2019 a 2033. Segundo esse relatório, serão necessários R\$ 357,149 bilhões para esse fim. O relatório recomenda um investimento anual de R\$ 25,5 bilhões nesse período. Porém, vale ressaltar que o investimento médio anual realizado na última década foi de apenas R\$ 12,13 bilhões, o que é menos da metade do valor sugerido, conforme divulgado pelo Cidades (2019).

Com base nas projeções atuais e nas taxas de investimento em tarifas de serviços, estima-se que a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil não ocorrerá até a segunda metade do século XXI, por volta do ano de 2055. Contudo, deve-se notar que esta estimativa não leva em consideração estudos alternativos que defendem uma abordagem diferente ao investimento, o que sugere que cerca de 750 bilhões de reais precisariam ser

investidos para atingir as metas de universalização até 2033, contrariando as estimativas do Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB (Abcon; Kpmg, 2019).

A eficiência é um aspecto crucial no que diz respeito ao funcionamento do sector, especialmente tendo em conta que as operações geridas pelo Estado ainda dominam. O Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas realizou um estudo entre 2007 e 2015 sobre esse tema, que rendeu resultados interessantes. Segundo a pesquisa, dos 851 contratos assinados nesse período (60 deles privados e 791 públicos), apenas 34% ou 290 projetos foram concluídos até o final do período analisado, em março de 2016. Esses números permaneceram inalterados mesmo após nove anos desde o início do programa Centro de Estudos e Regulação em Infraestrutura - FGV-CERI (2016).

A eficiência da prestação de serviços é influenciada por vários factores, um dos quais é a percentagem de perdas na distribuição de água. Em média, esse número é de significativos 38%. As implicações de uma quantidade tão substancial de resíduos são de grande alcance e têm um impacto considerável na viabilidade dos serviços. Nenhuma empresa consegue sobreviver com um nível tão elevado de desperdício de recursos, o que equivale a quase 40% dos factores de produção necessários à produção. (Araújo; Bragança; Farias, 2020).

É importante realçar que o quadro jurídico institucional que dependia do governo para fornecer serviços cruciais não foi aplicado de maneira uniforme, especialmente nas regiões mais carenciadas e desfavorecidas. Pesquisas indicam que das 100 cidades mais empobrecidas do país, classificadas pelos critérios do Produto Interno Bruto - PIB municipal estabelecidos pelo IBGE, 87 são atendidas por Empresas Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Essas cidades possuem taxa de atendimento de água de 45% e taxa de coleta de esgoto de 37% em média (Araújo; Bragança; Farias, 2020).

A construção do novo marco foi impulsionada pela missão de alcançar a universalização, com foco na garantia da prestação adequada de serviços e no seu crescimento contínuo. A importância dessa meta era tão fundamental que o artigo 10-B do arcabouço exigia a apresentação de prova de capacidade financeira e económica para concretizar os objetivos de universalização, mesmo para contratos pré-existentes (Miranda, 2022).

O Decreto nº 10.710/2021 delineou as etapas necessárias para verificar a capacidade de estabilidade económica e financeira. Em 31 de dezembro de 2021, o período de verificação terminou e os resultados mostraram que quase um terço dos municípios selecionados não conseguiu demonstrar capacidade económica e financeira adequada, conforme exigido pelos regulamentos contratuais. Essa insuficiência resultou na classificação de aproximadamente 1.100 municípios como gravemente irregulares, segundo relatórios do BRASIL (2022).

Dadas as atuais circunstâncias, onde a capacidade de investimento é restrita devido aos obstáculos financeiros do Estado brasileiro e ao aumento da sua dívida, agravada por restrições fiscais legais como o "teto de gastos" (EC nº 95/16), há uma necessidade premente de recursos privados investimento em sectores que ainda não atingiram o seu pleno potencial. Como argumenta Miranda (22), o potencial de crescimento do mercado destaca a importância de explorar formas de incentivar o investimento privado e promover o crescimento dinâmico.

No que diz respeito à Constituição, o artigo 175 confere ao poder legislativo o poder de fazer julgamentos políticos sobre a viabilidade e adequação da centralização de determinados serviços públicos. No entanto, esta decisão não deve resultar numa separação entre o serviço e a coerência global do Estado. É importante notar que aqueles que procuram prestar serviços públicos com fins lucrativos são igualmente responsáveis pelos custos associados à garantia da acessibilidade universal (Coutinho, 2002).

Embora o NMLSB promova um aumento da participação privada na facilitação de serviços sanitários fundamentais, reconhece que esta não é a única abordagem viável. Ainda é possível que os titulares prestem o serviço de forma independente, por meio de sua própria organização. O artigo 8º, inciso I da NMLSB autoriza a constituição de consórcios intermunicipais voltados ao saneamento básico. Estes consórcios podem ser constituídos exclusivamente por municípios e podem prestar o serviço aos seus membros através do desenvolvimento de uma autoridade intermunicipal, conforme indicado por Haase (2022).

A atual administração estabeleceu regras rígidas em relação aos contratos-programa. No novo regime, não é permitida a celebração de contrato-programa com empresa de economia mista ou empresa pública pertencente a outro ente federado. Adicionalmente, é terminantemente proibida a delegação de serviços prestados pela autarquia intermunicipal sem a realização prévia de procedimento licitatório, conforme afirmou o Haase (2022).

O potencial de envolvimento do Estado, seja direto ou indireto, não foi totalmente excluído. No entanto, foram estabelecidos certos pré-requisitos para melhorar a estrutura do sector. Embora não houvesse obrigações para permitir que o sector privado participasse ou renunciasse ao controlo estatal sobre os serviços como operador, os incentivos para estas acções foram fornecidos sob a forma de ajuda técnica e financeira da União, conforme descrito no artigo 13 da Lei nº 14.026/2020 e regulamentado pelo Decreto nº 10.588 de 24 de dezembro de 2020 (Haase, 2022).

No âmbito do regime estabelecido pelo NMLSB, existem múltiplas formas de liderança estatal de ação disponíveis para implementação. Essas ações abrangem a abertura do capital dos CESBs para promover um mercado de saneamento mais competitivo e a formação

de PPPs. Contudo, cabe ressaltar que a exigência de licitação é essencial para a potencial delegação de serviços caso seja considerada mais eficaz para alcançar a universalização dos serviços. Isso permitiria que empresas de saneamento privadas e estatais participassem do processo (Prado; Antunes; Formigosa, 2020).

Na indústria, as empresas estatais têm as mesmas oportunidades que as empresas privadas para competir por contratos. Esta igualdade de oportunidades é uma via de mão dupla, o que significa que nem as empresas privadas nem as empresas estatais podem receber qualquer tratamento preferencial, incluindo isenções de licitação. Nenhum grupo pode ser submetido a quaisquer ações discriminatórias, como a negação de acesso às linhas de crédito necessárias para participação em processos licitatórios (Aragão; Oliveira, 2020).

O impulso para uma concorrência aberta e equitativa como meio de aumentar a eficiência da indústria é uma força motriz significativa. Isto marca uma mudança inquestionável de perspectiva, uma vez que o sistema jurídico exige agora que a proposta mais excepcional seja seleccionada através de um processo de licitação, inaugurando uma nova era (Aragão; Oliveira, 2020).

No passado, o mercado das empresas estatais deste sector era passivo e susceptível às práticas tradicionais de manipulação política e patrimonialismo do nosso país. Esta manipulação conduziu frequentemente à ineficiência e à instabilidade financeira nestes negócios. No entanto, é fundamental reconhecer a diversidade que existe em nossa nação e os exemplos de gestão estatal triunfante nesta indústria (Aragão; Oliveira, 2020).

É imperativo transcender a mentalidade tacanha que coloca os sectores público e privado em conflito um com o outro. O Novo Quadro oferece às empresas públicas a oportunidade de florescer, exigindo que se tornem mais eficientes, adaptáveis e melhor governadas. Se conseguirem ajustar-se com sucesso a este novo quadro jurídico e institucional, serão capazes de manter a sua importância. A maioria dos CESBs possui uma força de trabalho experiente e altamente qualificada, bem versada em seus respectivos sectores. Como resultado, a sua experiência poderá ser de interesse para potenciais parceiros no sector do saneamento, potencialmente estimulando o estabelecimento de alianças estratégicas (Guimarães; Pereira, 2021).

É certo que ainda havia espaço para o Estado fornecer serviços directos ou para as empresas públicas competirem numa economia de mercado, embora não totalmente descartado. No entanto, o quadro atual dá prioridade ao envolvimento do sector privado, que está delineado em contratos-programa que encontraram resistência, levando mesmo a um veto presidencial devido à possibilidade de renovação. Apesar desta mudança sectorial, o objectivo

de tornar os serviços universalmente acessíveis foi alcançado através da maximização do valor das empresas estatais no leilão 267, o que reflecte a abertura de outros mercados e os esforços de privatização da década de 1990 (Coutinho, 2002).

A questão do saneamento inadequado no nosso país está intrinsecamente ligada às disparidades sociais e regionais existentes e, portanto, exige a nossa atenção imediata. A mera expansão das oportunidades de participação do sector privado não será suficiente para garantir o acesso universal aos serviços essenciais. É natural que as empresas privadas se concentrem em áreas que prometem maiores retornos, como aquelas com densidades populacionais e rendimentos mais elevados. No entanto, isto deixa as regiões menos povoadas e empobrecidas numa desvantagem inerente, uma vez que são menos atractivas para as empresas privadas devido ao custo médio mais elevado para atingir uma base de consumidores mais pequena. (Nascimento, Sodré e Castilho, 2020).

As regiões que não são visualmente atraentes requerem atenção especial no que diz respeito ao saneamento, mesmo que a prestação de serviços de água e esgotos possa não produzir ganhos económicos imediatos. Frequentemente, o utilizador final é incapaz de financiar integralmente estes serviços, resultando em deficiências. Esta é uma preocupação crítica, uma vez que estes serviços devem ser mantidos num certo nível de atracção para estimular o investimento do sector privado nesta indústria. (Nascimento; Sodré; Castilho, 2020).

Para atingir o objectivo da universalização, é crucial manter o envolvimento do governo e o apoio financeiro do público. Contudo, para se ajustar à nova estrutura legal e institucional, é necessário reposicionar-se. Um remédio potencial para a sustentabilidade das empresas estatais de saneamento é a criação de empreendimentos cooperativos com entidades privadas, fundindo seus recursos (Guimarães; Pereira, 2021).

A universalização dos objectivos pode ser alcançada de forma viável através de parcerias público-privadas se for implementada uma abordagem bem estruturada. A partilha do risco entre parceiros, a utilização de estruturas alternativas de financiamento e garantia e a combinação dos recursos dos sectores público e privado são componentes essenciais de tais acordos. Em muitos casos, são utilizados subsídios cruzados e subvenções em bloco para reforçar ainda mais estes esforços conjuntos. A integridade contratual é fundamental para o sucesso destas parcerias e a regulação desempenha um papel fundamental para garantir essa integridade (Guimarães; Pereira, 2021).

A mera apresentação de razões financeiras, como a redução de custos, é insuficiente na prestação de serviços ao sector privado cujo objectivo principal é o lucro. O princípio da

eficiência é mais do que apenas equações matemáticas e leva em consideração outros fatores, como os avanços tecnológicos, a expansão dos beneficiários e, particularmente no contexto do saneamento, a consideração cautelosa das externalidades ambientais durante a implementação e execução dos serviços (Guimarães; Pereira, 2021).

Ao considerar a concorrência dentro da indústria do saneamento, é crucial reconhecer que esta difere de outras indústrias na medida em que ocorre em todo o mercado, e não em sectores específicos. Isto implica que a competição se concentra principalmente no processo de licitação. Feita a licitação, a prestação do serviço, que é singular devido ao compartilhamento de infraestrutura e oferta de rede, geralmente é realizada de forma exclusiva (Ricken, 2018).

A natureza do saneamento básico cria um monopólio natural, tornando o destinatário dos serviços vulnerável a tornar-se um cliente cativo sob o controlo do fornecedor. Como resultado, é importante não só expandir a cobertura para alcançar os objectivos de universalização, mas também dar prioridade ao progresso a longo prazo e à eficácia dos serviços. Esta abordagem evita a substituição de um monopólio por outro e defende os princípios capitalistas de imparcialidade, competitividade e resultados orientados para resultados, conforme afirmado por Nascimento, Sodré e Castilho (2020).

No que diz respeito à questão da universalização, constatou-se que faltava a versão anterior do modelo, especialmente à luz das percentagens sombrias de cobertura de saneamento básico que existem no nosso mundo contemporâneo. O modelo atual, no entanto, é um passo em frente e promove uma concorrência saudável, que tem um histórico comprovado de aumento da eficácia numa determinada indústria. (Nascimento; Sodré; Castilho, 2020).

4.4 Parcerias público-privadas na promoção de política pública de saneamento

Para alcançar maior eficácia e dinamismo, bem como implementar medidas regulatórias de governação e desenvolvimento necessárias (como estruturar projetos, coordenar financiamento e colaborar com múltiplas entidades), é crucial que ultrapassemos o pensamento binário que separa as esferas pública e privada. Os obstáculos que acompanham as iniciativas universalizantes não excluem a possibilidade de alcançar estes objectivos. Para este fim, as parcerias público-privadas podem ser ferramentas valiosas na promoção da cooperação entre os sectores público e privado.

Ao estabelecer, executar e monitorizar correctamente estas parcerias, elas têm o potencial de alargar o âmbito e melhorar a qualidade dos serviços públicos de saneamento.

Em última análise, todos os stakeholders podem partilhar destes ganhos a médio e longo prazo (Nascimento; Sodré; Castilho, 2020).

Deve-se reconhecer que as desigualdades sociais e espaciais não podem ser ignoradas pelas estruturas jurídicas dentro das instituições. A mera renúncia às áreas mais lucrativas do mercado de serviços não é uma solução óptima, pois resultaria em lucro individual à custa de perdas comunitárias. (Miranda, 2022).

Embora os serviços públicos de saneamento básico façam tecnicamente parte da actividade económica descrita no artigo 175 da CF/88, permanece claro que ainda são um serviço público. O principal objectivo destes serviços é beneficiar o público, e a sua característica definidora é a sua importância crucial, como referiu Marques Neto (2006).

A priorização da viabilidade económica de um serviço não deve ser feita à custa da sua função pública. Encontrar um equilíbrio entre estes dois objectivos exige uma dedicação inabalável ao acesso universal e à criação de soluções que possam colmatar lacunas na prestação de serviços. Uma estratégia eficaz para alcançar este equilíbrio é através de acordos regionais que podem facilitar subsídios cruzados, economias de escala e maior eficiência. Conforme exposto por Haase (2022).

O NMLSB manifestou apreensão quanto à potencial participação das empresas privadas no esforço para concretizar os objectivos de universalização. O não cumprimento dessas metas poderá resultar na glosa de distribuição de lucros e dividendos de acordos pré-existentes. É essencial reconhecer, contudo, que o envolvimento privado por si só não garante uma ampliação da cobertura dos serviços. O sucesso da expansão dos serviços exige a fusão das facetas sociais e institucionais com uma regulação competente do referido empreendimento, como afirmou Miranda (2022).

Isto posto, a transformação em curso do sector é um esforço digno de nota, sem dúvida. O seu valor reside no seu compromisso com o ideal de maximizar a subsidiariedade, onde os setores público e privado trabalham juntos em harmonia para o objectivo comum de promover a política pública de saneamento. Esta política, que visa garantir o acesso de todos aos serviços básicos, visa fomentar uma maior unidade social e territorial (Miranda, 2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desta pesquisa, foi possível traçar uma análise do papel do saneamento básico, destacando as principais transformações e desafios que ocorreram ao longo do tempo. Inicialmente, foi observado o desenvolvimento da gestão ambiental no Brasil ao longo de sua história, identificando a evolução das políticas públicas e a crescente conscientização sobre a importância da proteção do meio ambiente.

No que diz respeito ao saneamento básico, foi examinado sua evolução sob a perspectiva jurídica. O novo marco legal do saneamento básico representou um marco importante, promovendo a abertura do setor à iniciativa privada e buscando estimular investimentos para ampliar a cobertura dos serviços. No entanto, também gerou debates sobre a privatização dos serviços e a necessidade de garantir uma prestação universal dos mesmos.

Os limites atuais do direito à universalização do saneamento básico foram detalhados, com destaque para a dificuldade de atender áreas remotas e comunidades carentes. Questões como a falta de recursos financeiros e a desigualdade regional representam obstáculos para alcançar esse objetivo. A gestão ambiental do saneamento básico no Brasil, desempenha um papel crucial na busca por um desenvolvimento sustentável e na melhoria da qualidade de vida da população. Embora apresente desafios significativos, seus benefícios são inegáveis, contribuindo para a proteção do meio ambiente, a saúde pública e a promoção da cidadania.

Por fim, abordou a eficácia a regulação do saneamento básico no Brasil. Portanto, embora tenha desempenhado um papel fundamental na promoção da proteção ambiental e na regulação do saneamento básico, existem desafios significativos a serem enfrentados. É essencial fortalecer a fiscalização e a aplicação das leis ambientais, bem como promover a participação pública e o diálogo entre os diferentes atores envolvidos.

Em síntese, o novo marco legal do saneamento básico no Brasil representa uma importante etapa na busca pela melhoria das condições de vida da população e pela preservação do meio ambiente. No entanto, é fundamental superar os desafios atuais para garantir a eficiência dessas políticas e o pleno acesso aos serviços de saneamento básico para todos os brasileiros, promovendo assim um ambiente mais saudável e sustentável para as gerações presentes e futuras.

REFERÊNCIAS

ABAR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS REGULADORAS. Saneamento Básico: regulação 2019. Disponível em: <<https://abar.org.br/mdocs-posts/coletanea-regulacao-do-saneamento-basico-2019/>>. Acesso em: 10 set. 2023

ABCON; KPMG. Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil. 2019. Disponível em: <<https://conteudo.abconsindcon.com.br/kpmg>>. Acesso em: 05 set. 2023.

ALEGRE, Arthur Porto. Serviço público de saneamento básico: abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. Conceitos e implicações no novo marco regulatório. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). O novo marco regulatório do saneamento básico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ALVES, Alaôr Caffé. Questões urbanas regionais: Estado, Municípios e Regiões metropolitanas no Brasil. Articulações jurídicas e conflitos institucionais. In: MENDES, G. F.; CARNEIRO, R. A. Gestão pública e direito municipal. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 78.

ALVES, Alaôr Caffé. O meio ambiente urbano e a proteção ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU. Belo Horizonte – ano 1, n. 2, mar/abr. 2022. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redde.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2007;2000799024>>. Acesso em: 10 set. 2023.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Atlas Esgotos: depolição de bacias hidrográficas. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/1d8cea87-3d7b-49ff-86b8-966d96c9eb01>>. Acesso em: 10 set. 2023.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. Panorama do Saneamento básico no Brasil. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/a-ana-e-o-saneamento/panorama-do-saneamento-no-brasil-1>>. Acesso em: 09 set. 2023.

ANDRADE, Érico; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Regulação e controle dos serviços públicos de saneamento básico: agências reguladoras e o controle social à luz da Lei nº 11.445/2007. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 34, n. 1, 2016.

AQUINO, Marcelo de. A prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). Novo marco legal do saneamento. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 267-273.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de; OLIVEIRA, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020 – Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves (coord). O Novo marco regulatório do saneamento básico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3. ed. São Paulo. Saraiva, 2011, p. 88.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho e DE ROLT, Amanda Pauli. Regionalização, Cooperação e Estruturas de Governança Interfederativa No Novo Marco Legal do Saneamento Básico. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro; et. al. (coords). O Novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil: Estudos sobre a nova Lei 14.026/2020. São Paulo: Quartier Latin, 2021. p. 300.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Saneamento básico: a evolução jurídica do setor. In: DAL POZZO, Augusto Neves (coord). O Novo marco regulatório do saneamento básico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BITTENCOURT, Claudia; PAULA, Maria Aparecida Silva de. Tratamento de água e efluentes: fundamentos de saneamento ambiental e gestão de recursos hídricos. São Paulo: Editora Erica, 2016.

BORGES, Jéssica Suruagy Amaral e VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo. Notas sobre a Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). O Novo marco regulatório do saneamento básico. São Paulo: Thomson Reuters. Brasil, 2020. Livro Eletrônico.

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

BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/411857/publicacao/15752386>. Acesso em: 04 set. 2023

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasil, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.026. de 15 de julho de 2020. Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Brasil, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm. Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL, Trata. Instituto trata brasil. Avanços do Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil. 2022. Disponível em: <<https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Marco-Lega-do-Saneamento-RELEASE.pdf>> Acesso em: 05 set. 2023.

BRASÍLIA. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB: Relatório Anual de Avaliação 2018. Relatório Anual de Avaliação 2018. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>. Acesso em: 04 set. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34 n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>>. Acesso em: 15 set. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182322/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari._O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf>. Acesso em: 15 set. 2023.

BURGER, Bruna Cavalcante Drubi. O conceito de saneamento básico. In: CHUVET, Rodrigo da Fonseca; SADDY, André (Coord.). *Aspectos Jurídicos do saneamento básico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BUSTAMANTE, Maria Magalhães de. Ensaio sobre o estado da arte da regulação do setor de saneamento básico. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 18, n. 99, p. 191-211, set./out. 2016.

CAMPOS, Rodrigo Pinto de. Regulação e Federalismo no serviço público de saneamento básico. In: MOTA, Carolina (coord.) *Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei nº 11.445/07*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CARVALHO, Vinícius Marques de. *O Direito do Saneamento Básico - Coleção Direito Econômico d Desenvolvimento*. Vol. 1 São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. Consórcios públicos e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, p. 25-39, jul./set. 2013.

COHEN, Isadora; MARCATO, Fernando S; RESENDE, Natália. *Gestão Associada da Prestação dos Serviços – o que muda com o Novo Marco Legal do Saneamento?* In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *O Novo marco regulatório do saneamento básico*. São Paulo: Thomson Reuters. Brasil, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

COSTA, Nilson do rosário. Política pública, ambiente e qualidade de vida: Revisitando o Planasa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 31-39, jun. 1991.

COSTA, Taís; LOBO, Carlos Fernando Ferreira; SOARES, Weber. Condições e projeções de acesso ao saneamento básico nas cidades médias brasileiras. *Terra Plural*, v. 14, p. 1-22, 2020.

DALLARI, Adilson Abreu. Consórcios públicos e o marco legal do saneamento básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *O Novo marco regulatório do saneamento básico*. São Paulo: Thomson Reuters. Brasil, 2020.

DE ARAUJO, Cíntia Leal Marinho; DE BRAGANÇA, Gabriel Godofredo Fiuza; DE FARIAS, Diogo Mac. A Lei 14.026/2020 e a remoção das barreiras ao investimento privado. In: DAL POZZO, Augusto Neves (coord). *O Novo marco regulatório do saneamento básico*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DELPUPO, Michely Vargas. Saneamento básico como direito fundamental: por que o seu acesso é tão difícil no Brasil? Curitiba: Juruá, 2015.

FGV-CERI, Centro de Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas. Efetividade dos investimentos em saneamento no Brasil: da disponibilidade dos recursos financeiros à implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. 2016. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/39_efetividade-dos-investimentos-em-saneamento-no-brasil-25-09-2016.pdf>. Acesso em: 05 set. 2023.

FONSECA, Luciana Costa da; MAIA, Juliana Cristina Vasconcelos. Direito ao saneamento básico e participação popular no contexto amazônico: o caso da bacia do Tucunduba em Belém do Pará. In: BENJAMIN, Antônio Herman; NUSDEO, Ana Maria. Mudanças climáticas: conflitos ambientais e respostas jurídicas. Vol. 1. São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2019.

FORTINI, Cristina; FARJADO, Gabriel. Um olhar histórico-constitucional sobre as concessões de serviço público e as parcerias público-privadas: surgimento e incentivo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício (Coord.). O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 220.

FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro; FREIRE, André Luiz (Coords.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/379/edicao-1/saneamento-basico:-titularidade,-regulacao-e-descentralizacao>>. Acesso em: 05 set. 2023

FUNASA. Manual de saneamento básico. Brasília: FUNASA, 2007.

FUNASA. Guia para os municípios explicitando o conteúdo da Lei nº 11.107/05 e de seu Decreto de Regulamentação, e indicando estratégias e procedimentos para a construção de consórcios intermunicipais de saneamento básico / Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde; Universidade Federal do Rio de Janeiro.– Rio de Janeiro : UFRJ, 2017.

GOMES, Laurentino. 1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado e FERREZ, Daniela Malheiros. O papel do saneamento básico na proteção dos recursos hídricos. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Novo marco do saneamento básico no Brasil. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021. p. 8.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Parcerias na Administração Pública. Revista de Direito do Terceiro Setor–RDTS, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, jan./jun. 2012.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; PEREIRA, Rafaella Krasinski Alves. Empresas estatais de saneamento básico, novo marco legal e parcerias com a iniciativa privada. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). Novo marco legal do saneamento. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 47-56.

HAASE, Jacqueline Lobão. O novo modelo brasileiro de regulação do saneamento básico: Lei Federal nº 14.026/2020 / Jacqueline Lobão Hase. - São Paulo: Editora Dialética, 2022.

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Geociências. Atlas Nacional do Brasil Milton Santos. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 307p.

ITB - INSTITUTO TRATA BRASIL. PAC Saneamento: um balanço do programa nas maiores cidades 2009 a 2015. 2016

ITB - INSTITUTO TRATA BRASIL. Saneamento básico e as eleições municipais 2020: Pará. 2020.

KRELL, Andreas J. Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa. Belo Horizonte: ed. Fórum, 2008, p. 55

LONGO FILHO, Fernando José. Regiões metropolitanas, saneamento básico e privatizações. Interesse público – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 119, p. 189-208, jan./fev. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O marco legal do saneamento no Brasil. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, p. 7247-7293, maio 2006.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; FERNANDES, Luís Justiniano de Arantes. As agências reguladoras no direito positivo brasileiro. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, José Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Batista dos. (Coord.). Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal 14.026/2020. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). O Novo marco regulatório do saneamento básico. São Paulo: Thomson Reuters. Brasil, 2020. Livro Eletrônico.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Direito, regulação e economia: estudos para o debate brasileiro. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MDR - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Relatório de gestão do exercício de 2019. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. Regiões metropolitanas e saneamento público. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; et al. (Coord). Direito Público em Evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar: Fórum, 2013. p. 685-698.

MENEGUIN, Fernando; PRADO, Ivan Pereira. Os serviços de saneamento básico, sua regulação e o federalismo brasileiro. Brasília: Núcleos de estudos e pesquisas/CONLEG/Senado, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Privatização e serviços públicos. Revista Trimestral de Direito Público, n. 22, p. 172-180, 1998.

MILARÉ, Édís. Direito do ambiente. 5. ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Livro eletrônico.

MIRANDA, Agélio Novaes de. O direito fundamental ao saneamento básico e o Novo Marco Legal do setor: arranjos jurídicos institucionais, federalismo de cooperação e a busca pela universalização dos serviços / Agélio Novaes de Miranda. – 2022.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 193-210, 2015).

NASCIMENTO, Carlos Alexandre; SODRÉ, Antonio; CASTILHO, Rafael. A economia política do novo marco legal do saneamento: do público vs. privado para as Parcerias Público-Privadas. In: DAL POZZO, Augusto Neves (coord). *O Novo marco regulatório do saneamento básico*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica. Brasília: MS, 2004. p. 19-20.

PRADO, Jhonny; ANTUNES, Mariana de Araújo; FORMIGOSA, Viviane. “Novo” marco do saneamento básico brasileiro: a importância do marco regulatório setorial e o mito da privatização. In: DAL POZZO, Augusto Neves (coord). *O Novo marco regulatório do saneamento básico*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2019.

PIRES, Luis Miguel Fonseca. O controle judicial das políticas públicas de saneamento básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (Coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 897-921.

QUEIROZ, José Eduardo Lopes. Principais aspectos jurídicos da privatização. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, José Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Batista dos. (coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Atlas, 2011.

REQUI, Érica Miranda dos Santos. A prestação regionalizada e a gestão associada de serviços públicos de saneamento. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). *Novo marco legal do saneamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 255-265.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. Osaneamento básico como um direito social. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*. Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. Remuneração pelo serviço público de manejo de águas pluviais urbanas. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). Saneamento Básico: Temas fundamentais, propostas e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

RICKEN, Guilherme. Regulação e concorrência no setor de saneamento. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 16, n.64, p. 63-76, out./dez. 2018.

ROCHA, Aristides Almeida. Histórias do Saneamento Básico. São Paulo: Blucher, 2016.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. A reforma do marco legal do saneamento básico e o incentivo à prestação regionalizada dos serviços. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Novo marco do saneamento básico no Brasil. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021. p. 182.

SANDOVAL, Daniela; ACOCELLA, Jéssica. Os desafios do saneamento e os incentivos para o avanço do setor. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). Onovo Marco Regulatório do Saneamento Básico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 29 ed. São Paulo. Malheiros, 2006, p. 115

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 8. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 157.

SILVEIRA, Alessandra. Cooperação e compromisso constitucional nos estados compostos: estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos. Coimbra: Almedina, 2007. p. 452

SNIS-Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico. In: ABCON/SINDCON, Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. Panorama de participação privada no saneamento. 2021. Disponível em :<<https://www.abconsindcon.com.br/wpcontent/uploads/2021/07/PAN21-APRESENTACAO.pdf>>. Acesso em: 05 de set. 2023.

SNS-MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de saneamento - SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgotos - 2020. Brasília: SNS/MDR,2021.

SIRVINSKAS, L. P. Manual de direito ambiental. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

SUNDFELD, Carlos Ari; ANDRÉ, Rosilho. Direito da regulação e políticas públicas. Direito e política pública. Dois mundos? São Paulo: Malheiros, 2014.

TAVARES, A. R. Curso de direito constitucional. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

TRINDADE, Karla Bertocco. A construção de um novo modelo institucional para o saneamento básico. In: MOTA, Carolina (coord.) Saneamento Basico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei nº 11.445/07. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

TRINDADE, Karla Bertocco; ISSA, Rafael Hamze. Primeiras impressões a respeito dos impactos da Lei nº 14.026/20 nas atividades das empresas estaduais de saneamento: a questão da concorrência com as empresas privadas. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). Novo marco legal do saneamento. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 25-36.

TUROLLA, Frederico Araújo. Financiamento dos serviços de saneamento básico. In: MOTA, Carolina (coord.) Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei nº 11.445/07. São Paulo: Quartier Latin, 2010.