

O novo marco regulatório do Saneamento Básico: análise das principais mudanças - Lei n.º 14.026

Lucília Rodrigues Pereira Soares¹

GT4. Saúde ambiental em um cenário de crise sanitária: gestão de resíduos, marco regulatório do saneamento ambiental, saúde do trabalhador a partir da gestão do espaço urbano na Pandemia

Resumo

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

Palavras-chave: Saneamento básico; Investimentos; Déficit.

¹Administradora de Empresas, especialista em Finanças Corporativas e Gestão em Controladoria
Mestranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades - Universidade Candido Mendes
luciliarpsoares@yahoo.com

1. Introdução

A Lei Federal 11.445/07 estabelece que o saneamento básico é composto pelos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. Os serviços deverão ser realizados de forma adequada à saúde pública sem impacto aos recursos naturais e protegendo o meio ambiente.

Os serviços de saneamento básico são caracterizados como serviços essenciais para a dignidade humana, pois possuem grande impacto social, contribuindo para melhoria da qualidade de vida da população. As prestações desses serviços podem vir a ser realizadas pelo poder público, parcerias público privado, ou apenas pelo setor privado nas chamadas concessões, neste caso definidas e estabelecidas regras de financiamentos, controle e regulamentação da prestação dos serviços, sendo no Brasil em sua maioria gerido pela máquina pública (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

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

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

2. O saneamento básico no Brasil

O Marco regulatório do saneamento básico (LEI N.º 14.026), traz em discussão o grande atraso do Brasil em relação aos demais países desenvolvidos, principalmente no que se refere aos investimentos aplicados em infraestrutura. O saneamento básico faz parte da vida social, sendo um direito do cidadão ligado diretamente a sobrevivência humana, conforme reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Independente de política, do tipo de prestação de serviços, se

são prestados por empresas públicas ou privadas é importante salientar que as pessoas necessitam receber em suas moradias água de qualidade e esgoto tratado, conforme previsto em Lei (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

Atualmente no Brasil o saneamento básico é conduzido pelos municípios responsáveis pela prestação de serviços que podem ser públicas, privadas em regime de concessão. Os governos municipal, estadual e federal são os responsáveis por criar ações com objetivo de melhorar a qualidade de vida e saúde da população, pois o saneamento básico atua preventivamente no combate a doenças, reduzindo custos com saúde além de reduzir impactos ambientais (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

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

Costa (1994) cita que a expansão da industrialização iniciada na década de 1950 foi um dos fatores que desencadearam para que as cidades brasileiras se tornassem mais urbanas, gerando um aumento demográfico dessa forma, os investimentos em infraestrutura não acompanharam essa expansão gerando um déficit em relação ao abastecimento de água para os municípios brasileiros.

A prestação dos serviços de saneamento no Brasil é em sua maioria gerido pelo estado que não possui a técnica nem recursos financeiros para atuar com serviços de qualidade tanto no abastecimento de água quanto tratamento de esgoto. Para Costa (1998, p.59-60).

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

Os programas Saneamento para todos e Serviços Urbanos de Água e Esgoto possuem o objetivo de ampliar e melhorar o acesso aos serviços de abastecimento

de água e esgoto nos municípios. O acesso ao saneamento está ligado a renda da população, pode-se perceber nas grandes aglomerações urbanas a dificuldade de se ter tal serviço. Existem um grande desequilíbrio entre a população que já possui o abastecimento de água e das que ainda não possuem coleta de esgoto, isso ocorre principalmente nas periferias dos municípios. De acordo com dados do IBGE pode-se considerar que ainda existe disparidade de serviços de saneamento básico para as pessoas de referência preta ou parda (TAVARES *et al*, 2019).

O correto tratamento da água permite a melhoria na qualidade de vida, evitando doenças, assim como o novo Coronavírus. O saneamento, água potável e higiene inadequados, são fatores de risco principalmente em pessoas de baixa renda. A falta de saneamento aumenta o nível de contaminação por patógenos (PRÜSS-USTÜN *et al.*, 2014). Mais de 2,5 milhões de pessoas no mundo não têm acesso ao correto tratamento de água (OMS e UNICEF 2013a).

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

Pode-se citar historicamente antes do novo marco do Saneamento a aprovação o período generalista onde a gestão foi realizada pelos municípios anteriormente os anos de 1970, a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) que tinha como objetivo atender metas de universalização do saneamento, mas não obteve grande sucesso.

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

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

Sendo assim, a política de saneamento no Brasil ainda possui uma forte ligação com as ideias políticas ideológicas vinculados ao poder e relacionamento sociais capitalistas. A universalização do saneamento básico requer um esforço político da sociedade como um todo em um cenário em sua totalidade público com influência da corrupção e fragilidades estatais.

O Brasil possui quase 35 milhões de sua população sem água tratada e mais de 100 milhões sem coleta e tratamento de esgoto (SNIS, 2018) e de acordo com dados do Instituto Trata Brasil, o Brasil possui atualmente 83,62% dos brasileiros com abastecimento de água, uma em cada sete residências brasileiras não possuem acesso à água (TRATA BRASIL; 2020).

3. Metodologia

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

No atual estudo foram consultadas literaturas relativas ao assunto em estudo, artigos publicados na internet e dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), possibilitando que este trabalho fosse fundamentado.

A análise documental é o conjunto de dados com fontes primárias realizados por um pesquisador que podem ser realizadas durante ou após o fato ocorrido, (LAKATOS; MARCONI, 2003).

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

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

O Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) refere-se a uma técnica onde são obtidas informações por meio de fontes como entrevistas, depoimentos, artigos de jornal, apresentações, transcrevendo e unindo as falas em um único grupo, sendo representado por cada entrevistado (LEFÈVRE & LEFÈVRE, 2005).

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

Pela análise de conteúdo foi possível analisar e transcrever informações importantes para o atual estudo. A análise de conteúdo é entendida como um conjunto de técnicas de comunicação com o objetivo de transcrever o conteúdo das mensagens, por meio de sistematização de dados com indicadores que permitem uma análise de variáveis de determinado assunto, sendo conteúdo verbal ou não verbal (BARDIN, 2001, p. 41).

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

4. Resultados e discussões

Neste estudo foi possível identificar que as mudanças ocorridas com a aprovação da Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020 do Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico reduz a fragilidade regulatória, trazendo novos desafios e boas perspectivas de investimentos no Saneamento Básico brasileiro, iniciada na Política Nacional de Saneamento Básico na Lei 11.445/2007.

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

Apesar de denominada como nova Lei 14.026/2020, o novo Marco legal de Saneamento foi alterada considerando a LEI 11.445/2007. O novo marco legal tende a trazer uma gestão mais centralizada dos serviços de saneamento básico com metas desafios de universalizar até 2033 os serviços de abastecimento de água e a coleta e tratamento de esgoto sanitário (MILARÉ; MILARÉ, 2020).

A Agência Nacional de Águas (ANA), passa a ser denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico se tornando uma autarquia da união, vinculada ao ministério de desenvolvimento regional que instituirá diretrizes de referência para agências reguladoras e prestadoras de serviços de saneamento, com um poder de arbitragem, tendo como desafio regulamentar todas as normas de

saneamento respeitando as competências das agências municipais que continuam regulando e fiscalizando as operações.

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

Figura 1 - Balanço Geral da Universalização do Saneamento

Como era antes?	Com a Lei 14.026/20
Contratos de programa - Celebração e renovados entre estados e municípios, sem a necessidade de licitação.	Contratos de concessão - Necessidade de licitação prévia, aberta a operadores públicos e privados.
Regulação - Difusa e sem diretrizes nacionais	Regulação com normas de referência da ANA - a agência passa a ser responsável pela edição de normas de referência para a regulação em todo o país, cujo cumprimento é requisito para acesso a recursos onerosos e não oneroso da União para saneamento.

Fonte: Elaboração do Autor - Panorama da Participação Privada no Saneamento, 2021.

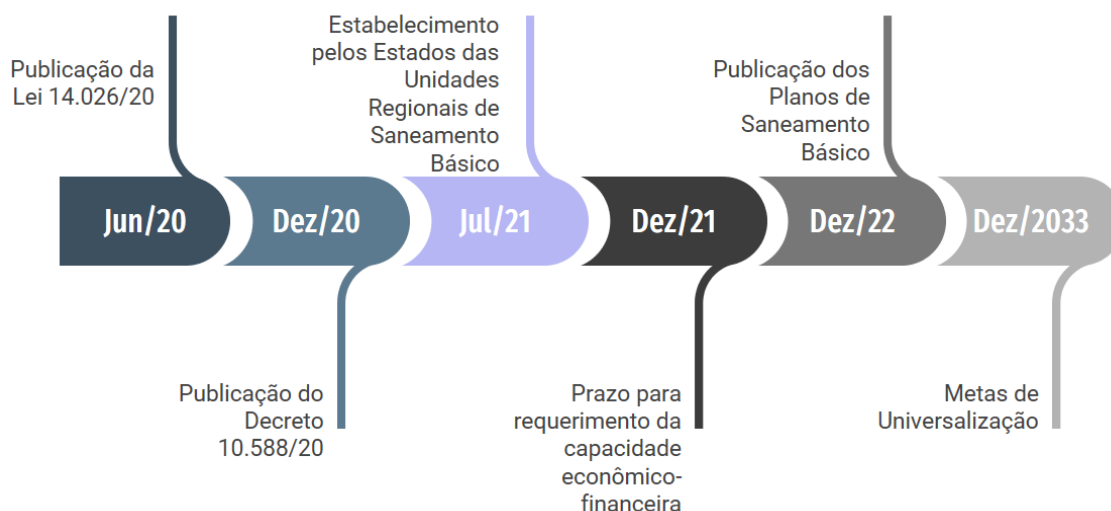
De acordo com a Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020 do Novo Marco Regulatório de Saneamento Básico ocorrerá a Vedação à assinatura de novos Contratos de Programa (Contratos de programa são acordos de prestação de serviços entre entes federativos, que podem ocorrer sem licitação, conforme a Lei dos Consórcios Públicos (11.107/2005). Para serviços de saneamento. Os Contratos de Programa existentes podem ser renovados até 31 de março de 2022; isso tratará uma maior competição para a universalização dos serviços. Muitos contratos precários sem meta com grande fragilidades e ineficiências em tratamentos serão alocados na nova lei.

Os estados deverão compor blocos ou grupos de municípios que farão a contratação dos serviços, essa mudança beneficia os pequenos municípios que até então precisavam depender de grandes cidades para financiar os serviços de

saneamento básico. Os blocos por sua vez deverão elaborar planos de saneamento básico com apoio técnico e financeiro da União.

A prestação regionalizada está prevista na lei 14.026/20 e traz vantagens relacionadas a maior viabilidade na prestação dos serviços, sendo possível atender com aos pequenos municípios com menores economias, condições geográficas, pouca disponibilidade hídrica com menor atratividade para investimentos. Um dos grandes desafios é garantir a prestação regionalizada nos estados e incentivos aos agrupamentos de municípios que dependem de diálogo entre as esferas estaduais e municipais conforme figura abaixo essa etapa está em andamento em todo o país e um ponto importante para o avanço do saneamento básico no país (ABCONSINDCON; 2021). Na figura abaixo podemos identificar a linha do tempo da Lei 14.026/20 com seus principais marcos.

Figura 2 - Linha do Tempo Novo Marco Legal do Saneamento



Fonte: Elaboração do Autor - Panorama da Participação Privada no Saneamento, 2021.

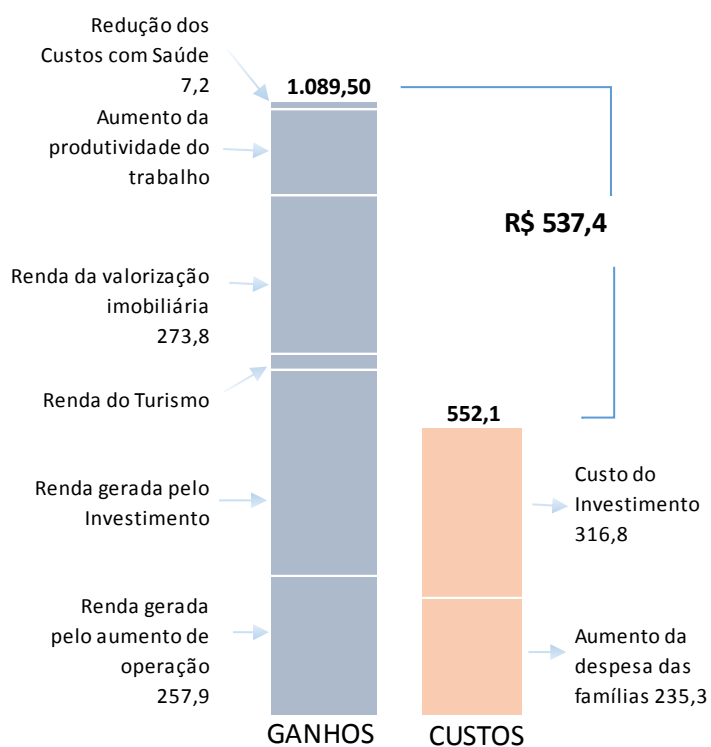
Destaca-se que o Novo Marco de Saneamento veio para privilegiar o prestador eficiente seja público ou privado que apresente condições de investir e desenvolver o Saneamento básico no País.

Dessa forma, a nova Lei 14.026/2020, traz perspectivas de alavancagem de investimentos no setor de Saneamento atraindo investimentos de longo prazo sendo

um ponto de apoio para a retomada da economia. O país possui um grande desafio de se investir de 500 a 700 bilhões até 2033.

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

Figura 3 - Balanço Geral da Universalização do Saneamento



Fonte: Instituto Trata Brasil, 2021.

5. Considerações finais

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

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

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

Caso uma empresa estatal de saneamento seja privatizada, não serão necessários autorização dos municípios, caso não haja alterações no objeto e na duração dos seus contratos de programa.

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

Referências

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. Saúde e Sociedade, v. 23, p. 432-447, 2014.

BRASIL (2007). Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445). Brasília.

BRASIL (2020). Lei de Saneamento Básico (Lei nº 14.026). Brasília.

BRASIL, Trata. Situação Saneamento no Brasil. 2017. Disponível em: www.tratabrasil.gov.br/. Acesso em: 15 Out. 2020.

COSTA, Andre M. Análise histórica do saneamento no Brasil. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fiocruz, Rio de Janeiro. 1994.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Atlas, 2001.

LEFÈVRE, F.; LEFÈVRE, A. M. C. (2005) O Discurso do Sujeito Coletivo: um novo enfoque em pesquisa qualitativa (desdobramentos). Caxias do Sul: EDUCS.

MILARÉ, Édis, e MILARÉ, Lucas Tamer. 2020. “O MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO AMBIENTAL”. 25.

MORAIS, D. C.; ALMEIDA, A. T. DE. Modelo de decisão em grupo para gerenciar perdas de água. Pesquisa Operacional, v. 26, n. 3, p. 567–584, dez. 2006.

PRÜSS-USTÜN, A. et al. Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 countries. *Tropical Medicine & International Health*, v. 19, n. 8, p. 894–905, ago. 2014.

SNIS (SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO). Disponível em: www.snis.gov.br/. Acesso em: 15 Out. 2020.

TAVARES, Fernanda Beatriz Rolim, Fernando Chagas de Figueiredo Sousa, Vanessa Érica da Silva Santos, e Érika Lira da Silva. 2019. “Análise do Acesso da População Brasileira a Serviços de Saneamento Básico”. *Research, Society and Development* 8(4): e2784867.