

## “NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO”: UM PROJETO POLÍTICO DAS ELITES POLÍTICAS E ECONÔMICAS PARA ASSEGURAR O MERCADO DO SANEAMENTO NO BRASIL

*Data de aceite: 01/07/2024*

### **Luiz Roberto Santos Moraes**

Universidade Federal da Bahia/Escola Politécnica/Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente, Águas e Saneamento

**RESUMO:** O artigo discute os recentes passos da elite política e econômica do Brasil para consolidar o mercado do saneamento, cujo projeto político é demarcado pela expressão “novo marco legal do saneamento básico”, disseminada após a aprovação da Lei n. 14.026/2020, que alterou a Lei n. 11.445/2007 e outras seis leis. Realizou-se revisão crítica da bibliografia, pesquisa documental e análise dos discursos de parlamentares ocorridos na sessão do Senado Federal que aprovou o PL 4.162/2019. As análises permitiram concluir que, com a Lei n. 14.026/2020, o setor privado e o governo federal criaram espaço para ampla participação privada na área de saneamento. Visando demarcar um “novo” momento da política pública, delimitar um campo político-ideológico neoliberal e legitimar a ampliação da privatização dos serviços junto à sociedade, passou-se a utilizar a expressão “novo marco legal do saneamento básico” como um divisor da

política pública de saneamento. Setores da direita e extrema direita vêm ampliando a participação privada na prestação dos serviços, reforçando a lógica econômico-financeira, em detrimento da garantia do acesso universal a esses serviços essenciais à vida. Assim, urge o aperfeiçoamento da Lei n. 11.445/2007 e revogação da Lei n. 14.026/2020, a ampliação dos investimentos públicos, dentre outras medidas, para assegurar serviços públicos de saneamento básico a todas/todos/todes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Saneamento básico; “novo marco legal”; participação privada.

### **“NEW LEGAL FRAMEWORK FOR BASIC SANITATION”: A POLITICAL PROJECT BY POLITICAL AND ECONOMIC ELITES TO SECURE THE SANITATION MARKET IN BRAZIL**

**ABSTRACT:** The article discusses the recent steps taken by Brazil’s political and economic elite to consolidate the sanitation market, whose political project is demarcated by the expression “new legal framework for basic sanitation”, disseminated after the approval of Law no. 14,026/2020, which amended Law no. 11,445/2007 and six other laws. A

critical review of the bibliography, documentary research and analysis of parliamentarians' speeches that took place in the Federal Senate session that approved PL 4,162/2019 was carried out. The analyzes allowed us to conclude that, with Law no. 14,026/2020, the private sector and the federal government created space for broad private participation in the area of basic sanitation. Aiming to demarcate a “new” moment in public policy, delimit a neoliberal political-ideological field and legitimize the expansion of privatization of services within society, the expression “new legal framework for basic sanitation” began to be used as a divider of public policy of basic sanitation. Sectors on the right and extreme right have been expanding private participation in the provision of services, reinforcing the economic-financial logic, to the detriment of guaranteeing universal access to these services essential to life. Therefore, it is urgent to improve Law no. 11,445/2007 and repeal of Law no. 14,026/2020, the expansion of public investments, among other measures, to ensure public services of basic sanitation for all.

**KEYWORDS:** Basic sanitation; “new legal framework”; private participation.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 21, inciso XX, a competência da União de instituir diretrizes nacionais para o saneamento básico, dispositivo que só foi regulamentado em 2007 com a promulgação da Lei n. 11.445 -o marco legal regulatório do saneamento básico-, contemplando princípios fundamentais, diretrizes, exercício da titularidade, prestação regionalizada, planejamento, regulação, aspectos econômicos e sociais, aspectos técnicos, participação de órgãos colegiados no controle social e Política Federal da Saneamento Básico. A partir desse momento, o setor privado passou a adotar diversas estratégias para alterar a referida Lei visando ampliar a participação privada na área de saneamento básico. Tal intenção se consolidou nos governos golpista e neoliberal Temer (2016-2018) e autoritário, negacionista e ultra-neoliberal Bolsonaro (2019-2022), com a aprovação da Lei n. 14.026/2020.

A partir da articulação do setor privado, de políticos da extrema-direita ultraliberal e da mídia corporativa, as alterações na Lei n. 11.445/2007, a Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico-LDNSB, promovidas pela Lei n. 14.026/2020, denominada de “novo marco legal do saneamento básico”. Tal estratégia buscou criar um campo político e social de consenso e desqualificar a resistência de setores progressistas à privatização, sob o argumento da posição ser político-ideológica de esquerda. Nesse cenário, difundiu-se a ideia que não importa se o serviço é público ou privado, mas se é bem prestado. Também, afirmou-se que com a crise fiscal o Estado não teria recursos para o saneamento básico, sendo a parceria com o setor privado a única alternativa (omitindo que R\$ 1,038 trilhão, ou 38,27%, do Orçamento Geral da União executado em 2019, foi destinado para pagamento de juros e amortizações da dívida pública federal, segundo Auditoria Cidadã da Dívida, 2020), bastando uma forte regulação por parte do Estado (que se pronunciem sobre isso a Agência Nacional de Águas-ANA alterada para Agência Nacional de Águas e Saneamento

Básico-ANA pela Lei n. 14.026/2020 e as 94 entidades reguladoras infranacionais-ERI que atuam na área de saneamento básico) e uma boa modelagem do negócio para garantir bons serviços (que se pronuncie sobre isso o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, carro chefe das modelagens do negócio).

Dentre os discursos favoráveis às alterações da LDNSB, destacam-se: i) os serviços públicos de saneamento básico seriam universalizados até 2033; ii) o setor privado investiria pesados recursos financeiros; iii) as empresas estatais/públicas que atuam na área tem se mostrado incompetentes em atender a população; iv) a necessidade de regionalização (que as empresas estaduais de água e esgoto sempre praticaram) e concessão privada desses serviços; e v) a regulação dos serviços resolverá todos os problemas de qualidade e das tarifas.

Inegavelmente, ocorreu uma ruptura do projeto político para o saneamento básico no Brasil. A conjuntura política que fez avançar o ideário ultraneoliberal e segmentos de extrema direita, foi decisiva para mudanças significativas, sendo necessário promover reflexões sobre o tema.

Assim, o artigo tem como objetivo discutir o processo de aprovação da Lei n. 14.026/2020, intitulada “novo marco legal do saneamento básico”, como um projeto político das elites políticas e econômicas, segundo Souza (2017), as elites do atraso, que busca viabilizar os negócios da água no Brasil, especialmente na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

## **METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo descritivo, envolvendo uma revisão crítica da bibliografia, pesquisa documental relacionada à legislação de saneamento básico no Brasil e uma análise dos discursos de parlamentares na sessão remota deliberativa do Senado Federal para a apreciação e aprovação do PL 4.162/2019, em senadonotícias/tvsenado (BRASIL, 2020b), cuja aprovação resultou na Lei n. 14.026/2020.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A difundida expressão “Novo Marco Legal do Saneamento Básico” foi gestada no processo de aprovação da Lei n. 14.026/2020. Tal processo foi marcado pelo despreço à democracia e pelo privilégio dos interesses privados em detrimento da coletividade. Os termos mais utilizados nas lives e webinários realizados no período e circulados pelas diversas mídias sobre a área de saneamento básico, especialmente sobre os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, impregnados de visão neoliberal, foram: mercado; abertura de mercado; abertura de capital; negócio; concessão privada; ativos; commodity/mercadoria; parceria público-privada-PPP; players; apetite para investir; shareholders; stakeholders; pipelines; eficiência econômica; modelagem

do negócio; segurança jurídica; segurança regulatória, configurando-se em terminologias condizentes com a visão de mercado/negócio, do que com a de serviços públicos essenciais à vida, direitos humanos, direitos sociais.

O PL 4.162/2019, visando alterar a LDNSB e outras seis leis, tramitou na Câmara dos Deputados, sendo aprovado em 17/12/2019 (BRASIL, 2019a). Com isso, o PL seguiu para o Senado Federal que discutiu e aprovou na sessão deliberativa remota de 24/06/2020, presidida pelo Sen. Davi Alcolumbre (DEM-AP, hoje no União Brasil), a partir do Parecer n. 71, 2020-PLEN (BRASIL, 2020a) do relator Sen. Tasso Jereissati (PSDB/CE).

A sessão foi iniciada com seu presidente passando a palavra para o relator da matéria, que leu seu parecer destacando que as alterações propostas pelo Poder Executivo visavam modernizar o marco legal do saneamento básico, uma necessidade urgente devido a 35 milhões de brasileiros/as não terem acesso à água tratada e 104 milhões não terem acesso ao esgotamento sanitário, números que evidenciavam um “vasto mercado a ser desenvolvido”, bem como “a disponibilidade de dinheiro extraordinariamente barato à procura de oportunidades no mercado internacional” (BRASIL, 2020a, p.11). O relator evidenciou que o “desperdício” de água tratada atingia uma média nacional de 38%, em 2017; que, a depender da metodologia utilizada, seriam necessários investimentos entre R\$ 500 bilhões e R\$ 700 bilhões para a universalização dos serviços até 2033; e que, para cada R\$ 1 bilhão investidos, seriam gerados 60 mil postos de trabalho (BRASIL, 2020a). Deve-se destacar que os números da população não atendida (déficit persistente/contínuo, composto pelas populações das periferias das grandes cidades, de pequenos municípios e os povos do campo, da floresta e das águas), considera apenas os atendidos por rede de distribuição de água e por rede coletora de esgotos sanitários, desprezando-se outras tecnologias e práticas utilizadas pelas pessoas, bem como são maiores que aqueles divulgados pela PNAD Contínua 2019 do IBGE (IBGE, 2020). O relator salientou as alterações propostas nas sete leis, especialmente em relação à Agência Nacional de Águas (alterada para Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico-ANA), que “deverá desenvolver capacidades regulatórias para lidar com contratos, riscos, avaliação de ativos, projetos de investimento e tarifas sociais”, além de instituir “regulamentação para o tratamento de passivos de poluição pelas empresas de saneamento e sanções para infrações”, bem como a “regulamentação da oferta de capacitação técnica específica a gestores de entes subnacionais, iniciativa essencial para o bom cumprimento dos dispositivos da eventual lei” (BRASIL, 2020a, p. 12). O Parecer contou com 86 emendas de Plenário, mas apenas uma emenda de redação foi acatada, pois o “acordo” era passar o “rolo compressor” e aprovar o PL 4.162/2019 sem alterações em relação ao aprovado na Câmara dos Deputados.

O então líder do PT, Sen. Rogério Carvalho (SE), apresentou uma questão de ordem, afirmando que a sessão tratava de matéria de grande relevância, que não tinha sido devidamente apreciada e que sua apreciação remota não atendia ao Regimento Interno

do Senado, nem ao acordo entre os pares sobre deliberações durante a pandemia da COVID-19, concluindo que “não é o momento de votar o PL”. No entanto, o presidente da sessão rebateu a afirmação e colocou em votação a questão de ordem, que foi rejeitada pela quase totalidade dos senadores/as. Com isso, a sessão remota foi iniciada e devidamente gravada. O Sen. Álvaro Dias (Podemos-PR) destacou a importância do PL, já que “o nosso sistema de saneamento e distribuição de água remonta a era medieval”; que os números de falta de acesso à água e ao esgotamento sanitário “justificam a matéria”; que os R\$ 700 bilhões necessários aos investimentos poderiam ser viabilizados pelo setor privado. Na sequência, o Sen. Fabiano Contarato (na época Rede-ES, hoje no PT) observou que o PL 4.162/2019 era um dos projetos mais importantes que já tinha passado no Senado Federal, pelos aspectos sanitário, social e econômico e a possibilidade de corrigir a injustiça com os mais pobres. Com a palavra, o Sen. Fernando Bezerra (MDB-PE, líder do Governo) ressaltou que os vetos ao PL acordados entre os partidos/parlamentares seriam do art. 7º (art. 18-A), § 1º do art. 14 e do art. 20. Já o Sen. Eduardo Braga (MDB-AM) fez referência às diferentes características das regiões do Brasil e fez questão de “cumprimentar o Sen. Tasso pelo brilhante trabalho na construção desse relatório”, afirmando que votar no PL era “votar pelo bem do Brasil, pelos 35 milhões sem abastecimento de água e os 104 milhões sem esgotamento sanitário”. O Sen. Otto Alencar (PSD-BA) salientou as diferentes realidades das regiões no País em relação à universalização, e realçou que “esse PL sendo aprovado hoje, será apreciado na prática e pode ser modificado lá adiante”. O Sen. Rodrigo Pacheco (MG), então líder do DEM (hoje no PSD), pontuou: “O marco legal do saneamento, agora, que permite a entrada da iniciativa privada para que haja o saneamento básico no Brasil, com universalização e acesso a todos os municípios e a todas as pessoas do Brasil, é algo realmente muito importante para a saúde pública, para a profilaxia, para a dignidade de pessoas que não têm acesso a esse saneamento” (BRASIL, 2020b).

Continuando, a Sen. Kátia Abreu (PP-TO) considerou a “votação histórica do PL”, afirmando que “Tocantins é exemplo para o Brasil: privatizamos no governo Siqueira Campos e temos hoje 80% de acesso a água tratada e 85% de coleta de esgoto”. Sobre esse ponto, a Senadora desconsiderou que, dos 125 municípios cujos serviços eram prestados pela Saneatins e que foram privatizados para a Odebrecht Ambiental, hoje BRK Ambiental, 78 tinham serviços deficitários e foram devolvidos ao governo do Estado, que criou a Agência Tocantinense de Saneamento (ATS) para assumir os serviços nesses municípios, Instituição que tem prestado os serviços com dificuldade em 45 desses municípios. Elogiou “o Projeto (sic) do Sen. Tasso Jereissati, aliás um belíssimo Projeto (sic)” (demonstrando o desconhecimento que o PL é de iniciativa do governo federal e que o Senador foi apenas o seu relator, certamente ela quis se referir ao parecer). A Senadora destacou que o PL previa metas para as empresas de saneamento, públicas ou privadas. A Senadora também citou o parecer do relator, assinalando que a cada R\$ 1 bilhão investidos na área, 60 mil postos de trabalho seriam gerados. Na sequência, ressaltou que “Com

essa situação, o poder público vai ficar dispensado desses investimentos, mas, ao mesmo tempo, vai ter recursos para poder investir na tarifa social, a exemplo da energia elétrica. Então, vai o dinheiro direto na veia de quem precisa. Em vez de o poder público fazer gratuitamente para todo mundo, e todo mundo ser beneficiado, até mesmo os mais ricos, nós vamos agora poder, com a tarifa social, fazer com que as pessoas mais humildes, com renda menor, possam ter essa tarifa, a exemplo da energia”. O Sen. Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), considerou que a modernização do saneamento básico era urgente, mas os recursos públicos eram insuficientes para garantir a universalização, destacando que “O País atravessará uma dura crise em decorrência da pandemia, e a retomada do crescimento econômico passa por um forte programa de investimentos públicos e privados. Esse marco legal é bom para as empresas estaduais, é bom para o investimento privado, ele só não é bom para a empresa pública ineficiente. O objetivo desse projeto é ampliar os mecanismos que levem à expansão da rede, inclusive por meio da prestação regionalizada dos serviços. Esse é o caminho para recuperar o tempo perdido e modernizar um setor estratégico para alavancar a economia brasileira”. O Sen. Jorge Kajuru (Cidadania-GO) defendeu o art. 16 que previa a continuidade das empresas estaduais de água e esgoto para atender os pequenos municípios, destacando o compromisso do min. da Economia, Paulo Guedes e do presidente da República, de não quebrar o acordo para sancionar os dispositivos do PL. O Sen. Esperidião Amin (PP-SC) destacou, ao votar a favor do PL, que “Fomos convencidos pelo Relator do PL com sobriedade, lucidez e forma elegante, características de um britânico” (...) “Esta é a primeira lei para o futuro” (BRASIL, 2020b).

O então líder do PT, Sen. Rogério Carvalho (SE), que se opôs à votação do PL por entender que as alterações no marco legal precisavam ser mais debatidas, afirmou ser a favor de um “novo marco regulatório para o saneamento básico”, com participação da iniciativa privada, nos seguintes termos: “Não me oponho ao investimento privado na área de saneamento. Acho que o investimento público e o investimento privado precisam acontecer simultaneamente, não há dogmatismo da nossa bancada em relação a esse tema. Mas, a nossa avaliação é de que este debate deveria ocorrer um pouco mais para frente, no sistema normal de deliberação, tempo em que estaríamos no pós-pandemia, quando se apresentaria o cenário claro de que marco regulatório nós vamos precisar para garantir que vamos ter a universalização do saneamento básico”. Em sua avaliação, as mudanças previstas no PL poderiam gerar desvalorização das empresas públicas de água e esgoto, prejudicando seus patrimônios. No final, o Senador fez um apelo ao Sen. Davi Alcolumbre para uma interlocução com o governo visando o aperfeiçoamento do PL. Este assumiu o compromisso, levando o Senador a retirar o destaque que havia feito. O Sen. Cid Gomes (PDT-CE) também retirou o destaque diante de compromisso do Sen. Davi Alcolumbre em pautar a discussão do financiamento do saneamento básico. Também, contrário à aprovação do PL, o então líder do PDT, o Sen. Weverton Rocha (MA), reconheceu a urgência do tema, mas opinou pelo aprofundamento da discussão: “Sabemos

que, infelizmente quanto às cidades pequenas, principalmente do Norte e do Nordeste, esses investimentos não vão chegar, como foi aqui falado. É um projeto que vai beneficiar os grandes centros, claro, onde as grandes empresas têm interesse de investir”. O Sen. Veneziano Vital do Rêgo (PSB-PB) registrou preocupações sobre o futuro das empresas públicas de saneamento e a perspectiva da universalização dos serviços. O Sen. Mecias de Jesus (Republicanos-RR) manifestou ceticismo quanto ao PL, afirmando que a privatização da empresa de energia elétrica de Roraima não deu bons resultados. Para ele, a privatização do saneamento básico iria aumentar a conta de água e de esgoto: “A privatização resultou na demissão de centenas de servidores e na entrega de um patrimônio avaliado em mais de R\$ 1 bilhão por míseros R\$ 50 mil! Hoje, o roraimense paga a tarifa de energia mais cara do Brasil pelo pior serviço prestado. Não é difícil imaginar qual o destino que terá o setor de água e saneamento em nosso estado. A privatização vai entregar o filé para as empresas privadas, que é a capital, Boa Vista, mas o interior do estado ficará à mercê, sem água, sem saneamento básico e dependendo de investimentos públicos federais ou do estado, e sabemos que neste momento não há recursos disponíveis” (BRASIL, 2020b).

Acompanhando a gravação da Sessão, nota-se que quase a totalidade dos senadores/as que se pronunciaram tinham pouco conhecimento sobre o saneamento básico, inclusive dos conceitos e conteúdo da LDNSB, entendendo saneamento básico como apenas esgotamento sanitário e não como os componentes abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos) estabelecidos pela Lei n. 11.445/2007 (uma das leis que estavam sendo objeto de alteração), sendo priorizado o debate sobre o investimento de R\$ 700 bilhões para a “universalização” dos serviços, valor divulgado pela Associação e Sindicato Nacional dos Concessionários Privados de Serviços Públicos de Água e Esgoto-Abcon Sindcon, como estimativa para investimentos apenas em água e esgoto, embora o Plano Nacional de Saneamento Básico-Plansab, revisado em 2019 pela Secretaria Nacional de Saneamento-SNS, do então Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR, tenha apresentado o valor de R\$ 597,9 bilhões de investimentos para os quatro componentes do saneamento básico (BRASIL, 2019b).

O Sen. Davi Alcolumbre, afirmou que a votação das alterações no marco regulatório do saneamento básico demonstrava que a Casa “deseja diminuir as desigualdades em um momento de pandemia, de crise na saúde pública (...), [e] sancionar essa matéria é construir um Brasil mais promissor e mais justo”. Antes da votação, o Senador solicitou que fossem retirados os destaques para a aprovação do PL sem modificações possibilitando a sanção presidencial sem retornar à Câmara dos Deputados, no que foi atendido pelos líderes.

Assim, o então presidente do Senado Federal, de vínculos com o liberalismo e segmentos de direita, Sen. Davi Alcolumbre, usou oportunisticamente e concluiu a sessão afirmando: “Todos nós teremos guardada na memória, no coração e nos Anais desta Casa, esta sessão histórica, remota, votando uma matéria aguardada há décadas por milhões de

brasileiros. Água é vida; saúde é vida. E a matéria deliberada na sessão de hoje protege a vida dos brasileiros no momento histórico de pandemia, onde já se foram mais de 53 mil brasileiros que perderam as suas vidas”. Já o relator Sen. Tasso Jeressaiti (PSDB-CE), convidado para fazer uma fala final, afirmou que não sofreu pressão dos invisíveis (população carente/vulnerável) em momento algum da relatoria e que “o PL não propôs contrapor o público e o privado, mas sim fazer uma parceria público-privada” e que “o PL aprovado não é perfeito e deverá ser constantemente avaliado e que o Congresso Nacional faça as correções necessárias”. Em meio a elogios mútuos entre eles, a Sessão foi encerrada com 65 votos a favor da aprovação do PL e 13 votos contrários (BRASIL, 2020b).

Sempre acreditando nas debilidades do exercício da cidadania da população brasileira (SOUZA, 2017) e atendendo aos interesses do setor privado, representado pela Abcon Sindcon, Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base-Abdib, Confederação Nacional da Indústria-CNI e Instituto Trata Brasil-ITB, o Projeto de Lei 4.162/2019 (BRASIL, 2019a) se constituiu em um pacote de medidas para alterar sete leis, a saber: Lei n. 9.984/2000, da criação da Agência Nacional de Águas (ANA); Lei n. 10.768/2003, do quadro de pessoal da ANA; Lei n. 11.107/2005, das normas de contratação de consórcios públicos; Lei n. 11.445/2007 (LDNSB); Lei n. 12.305/2010, da Política Nacional de Resíduos Sólidos; Lei n. 13.089/2015, do Estatuto da Metrópole; e Lei n. 13.529/2017, do fundo de apoio a projetos de concessões e parcerias público-privadas, tornando-se, “historicamente, a intervenção mais radical já realizada no setor desde o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) na década de 70” (MANCIO, 2022, p. 80).

Pela importância da LDNSB e da Lei n. 9.984/2000 (criação da ANA) para a área de saneamento básico, apresenta-se a seguir algumas alterações nessas duas leis, dentre as muitas alterações introduzidas pela Lei n. 14.026/2020:

- modificação do princípio fundamental do uso de tecnologias apropriadas (artigo 3º, inciso VIII, da LDNSB), um recuo frente a necessidade de adequar as tecnologias às realidades socioeconômicas, culturais, ambientais e institucionais locais;
- vedação, no art. 10 da LDNSB, do contrato de programa para a prestação dos serviços por entidade que não integre a administração do titular, impossibilitando as companhias estaduais de renovarem seus contratos ou firmarem contratos com novos municípios;
- revogação, no mesmo artigo, de dois parágrafos, incisos e alíneas que permitiam ao poder público autorizar a prestação dos serviços públicos por usuários organizados em cooperativas ou associações, prejudicando os modelos Central na Bahia, Sisar no Ceará e Piauí e similares;
- redefinição da competência da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, instituídas pela LDNSB, conforme ao art. 8º: “I - Os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, restritos as

suas respectivas áreas geográficas; 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; e § 1º por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal”;

- estabelecimento, no art. 11-B da LDNSB, de metas de universalização nos contratos de prestação dos serviços que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 (o § 1º estabelece que, até 31 de março daquele ano, os contratos em vigor que não possuísem as metas deveriam incluí-las e nos casos dos estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização, ficaria permitida a ampliação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040, conforme o § 9º); a flexibilização da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico-PMSB para a validade dos contratos de prestação dos serviços, visando atender aos interesses das empresas privadas. O novo art. 17 da LDNSB estabelece, quando da existência de serviço regionalizado de saneamento básico, a elaboração de Plano Regional de Saneamento Básico, que poderá contemplar um ou mais componentes do saneamento. Suas disposições prevalecerão sobre aquelas constantes no PMSB, e o Plano Regional dispensará a necessidade de elaboração e publicação de PMSB. Já o art. 19 da Lei n. 14.026/2020 estabelece que os titulares dos serviços deverão publicar seus PMSB e, em seu § Único, que “serão considerados planos de saneamento básico os estudos que fundamentem a concessão ou a privatização, desde que contenham os requisitos legais necessários”. Com isso, a necessidade da elaboração do PMSB ficou fragilizada, assim como a participação e o controle social. Tal previsão representa um retrocesso significativo, já que a dispensa do plano participativo debilita os rumos da universalização, da fiscalização e do controle social no planejamento e na prestação dos serviços;

- o art. 4º-A da Lei n. 9.984/2000 inclui como nova atribuição da ANA a instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na LDNSB, cabendo à ANA, em seu § 1º estabelecer normas de referência sobre: I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico; II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico; III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades; IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-

financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos; V - critérios para a contabilidade regulatória; VI - redução progressiva e controle da perda de água; VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados; VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da LDNSB; IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública; X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico; XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes; XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico; XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico. Assim, são muitas e diversas as normas de referência a serem elaboradas por uma instituição que não tem expertise e pessoal qualificado para tal. Tal atribuição, por diversas razões, como conflito de interesses, discriminatória, ineficiência, falta de neutralidade, dentre outros, deveria ser da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental-SNSA do Ministério das Cidades-MCID e não da ANA (OLIVEIRA FILHO et al., 2023). Após quase quatro anos da promulgação da Lei n. 14.026/2020, apenas 8 normas de referência (NR) foram aprovadas pela ANA de 72 previstas, sendo 5 para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, 2 para os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e uma sobre as ERI (ANA, 2024a). Segundo ANA, existe informação da existência no Brasil de 94 entidades reguladoras infranacionais-ERI, sendo 52 municipais, 16 intermunicipais e 26 estaduais (ANA, 2024b).

- já o § 3º do art. 4º-A da referida Lei estabelece que as normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão: I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços; II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços (torna-se um equívoco considerar concorrência e competitividade em uma área que se constitui monopólio natural, ou seja, em que é mais barato atender o usuário por um único prestador do serviço e não pela competição entre prestadores; também não foram consideradas as sustentabilidades social e ambiental); III - estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária; IV - possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais; V - incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços; VI - estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de

cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade (da água), observadas as peculiaridades contratuais e regionais; VII - estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, independentemente da configuração de subcontratações ou de subdelegações; e VIII - assegurar a prestação concomitante dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (visando atender a que interesses?) (BRASIL, 2020c);

- enquanto o art. 4º-B estabelece que “a ANA manterá atualizada e disponível, em seu sítio eletrônico, a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a viabilizar o acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do art. 50 da LDNSB; o § 1º A ANA disciplinará, por meio de ato normativo, os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades encarregadas da regulação e da fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência, que poderá ser gradual, de modo a preservar as expectativas e os direitos decorrentes das normas a serem substituídas e a propiciar a adequada preparação das entidades reguladoras; o § 2º A verificação da adoção das normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidas pela ANA ocorrerá periodicamente e será obrigatória no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal” (BRASIL, 2020c, s.p.). Esse § 2º junto ao art. 50 da Lei n. 11.445/2007 e dispositivos da Lei n. 13.529/2017, com redação introduzida ou alterada pela Lei n. 14.026/2020, dizem respeito à exigências impostas pelo então governo federal, contrariando a autonomia política dos municípios, sendo exigido pela União “que eles se adequem à sua política de privatizações, privilegiando a concessão dos serviços ao setor privado ou a realização de parcerias público-privadas-PPP, desestimulando assim a prestação direta do serviço público”. Assim, “os municípios que buscarem recursos do governo federal para investirem em saneamento básico serão obrigados a concordar com a abertura da área aos agentes privados. A relação que deveria ser de coordenação torna-se de subordinação, violando o pacto federativo” (BERCOVICI, 2020, s.p.).

Dentre os vetos do então presidente da República à 18 dispositivos do PL 4.162/2019, o que gerou maior reação foi o do art. 16 da Lei n. 14.026/2020. Negociado entre os governadores dos estados e o então presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Rodrigo Maia (DEM-RJ, hoje no PSDB), o dispositivo estabelecia uma sobrevida às companhias estaduais de abastecimento de água e esgotamento sanitário ao considerar que os contratos de programa vigentes, com vigência expirada ou sem contrato, poderiam ser reconhecidos como contratos de programa e formalizados ou renovados mediante acordo entre as partes até 31/03/2022, por um prazo máximo de 30 anos. Porém, todos os vetos foram mantidos pelo Congresso Nacional.

Nenhum dispositivo da Lei n. 14.026/2020, considera o acesso à água e ao esgotamento sanitário como direito humano essencial (Resolução A/RES/64/292, de 28/07/2010, da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada com o voto favorável do Brasil). Ao contrário, seu texto estabelece mecanismos para a ampliação da atuação do setor privado no saneamento básico (induzindo à criação de um monopólio privado) e condiciona o acesso à recursos federais a adesão dos municípios à unidades regionais a serem criadas, bem como restringe a autonomia municipal; veda os contratos de programa, eliminando a possibilidade de gestão associada entre entes federados –art. 241 da Constituição Federal de 1988– e a continuação da efetiva atuação das companhias estaduais de água e esgoto; obriga o município a instituir, no prazo de um ano, a cobrança de tarifas para manejo de resíduos sólidos, sob pena de configurar renúncia de receita, levando o/a gestor/a à punição por improbidade administrativa; e revoga os dispositivos que permitiam modelos de autogestão na prestação dos serviços públicos de saneamento rural, dentre outras questões.

Face as inconstitucionalidades constatadas na referida Lei (BERCOVICI, 2020; PASCHOALINI; SILVA; FERREIRA, 2021), com destaque para a extrapolação da competência da União, abuso de poder econômico, esvaziamento da competência municipal, intervenção federal sobre a autonomia municipal e violação do pacto federativo, diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade-ADI foram ajuizadas junto ao Supremo Tribunal Federal-STF por entidades e partidos políticos como: a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento-Assemæ (ADI 6.583/2020); Partido Comunista do Brasil-PCdoB, Partido Socialismo e Liberdade-PSol, Partido Socialista Brasileiro-PSB e Partido dos Trabalhadores-PT (ADI 6.536/2020); Partido Democrático Trabalhista-PDT (ADI 6.492/2020); e Associação Brasileira de Empresas Estaduais de Saneamento-Aesbe (ADI 6.882/2021), porém todas julgadas improcedentes pelo STF, que decidiu, por sete votos a três, declarar a constitucionalidade da Lei n. 14.026/2020. Segundo Santos (2021), embora o STF venha acolhendo ações que contribuem para a democracia brasileira, tem também recebido positivamente ações que favorecem a manutenção do modelo capitalista neoliberal no Brasil.

Por fim, a Lei n. 14.026/2020 desestrutura a política de saneamento básico do País e amplia as desigualdades sociais, uma vez que contribui para a privatização de serviços rentáveis/superavitários, deixando os deficitários para o poder público estadual e municipal. Ao vedar o contrato de programa e dificultar a gestão associada, a Lei destrói o subsídio cruzado praticado pelas empresas estaduais de água e esgoto, impondo contratos de concessão com o discurso enganoso da necessidade de concorrência para a prestação dos serviços, desconsiderando o caráter de monopólio natural dos mesmos.

Com a referida Lei prevalece: o interesse privado, onde o saneamento básico é uma atividade econômica, implicando no não atendimento das populações da periferia das cidades, de pequenos municípios e dos povos do campo, da floresta e das águas;

a violação de direitos humanos; a manutenção das desigualdades; a desvinculação do saneamento básico ao interesse social; o discurso de universalização de acesso dos serviços aos domicílios (faz sentido para quem, pois até agora trata-se de retórica vazia); a precariedade dos serviços; e o descompromisso com a modicidade tarifária. Ao contrário, a política pública de saneamento básico deve atender a toda a população urbana e rural com serviços de qualidade e preços módicos, por meio da efetiva implementação do Plansab (e seus três programas: Saneamento Básico Integrado; Saneamento Rural; e Saneamento Estruturante) e de alocação pelo governo federal dos recursos públicos necessários e de forma perene, com a qualificação do gasto público.

## CONCLUSÃO

Torna-se claro que **não existe um “novo marco legal do saneamento básico”**, mas alterações realizadas pela Lei n. 14.026/2020 na Lei n. 11.445/2007 e em mais seis leis, tendo como principal objetivo criar condições legais/segurança jurídica para a ampla atuação do setor privado na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, com destaque aos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de maior interesse desse setor privado, incluindo o mercado financeiro. Em contrapartida, as alterações visam dificultar, ou mesmo, eliminar a atuação das empresas estaduais de água e esgoto e das autarquias e empresas públicas municipais de água e esgoto. Até agora, as alterações procedidas não trouxeram melhoria alguma para a área de saneamento básico e para os respectivos serviços públicos a não ser especulação. Assim, torna-se necessário: i) a continuidade da implementação e o aperfeiçoamento do marco legal regulatório do saneamento básico (Lei n. 11.445/2007), a exemplo do PL 1.922/2022, que visa garantir o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário como direitos humanos (BRASIL, 2022), em tramitação na Câmara dos Deputados, e a revogação da Lei n. 14.026/2020, de forma a definir diretrizes que evidenciem o papel primordial do Estado brasileiro na garantia do saneamento básico para todas/todos/todes; ii) a implementação do Plansab como política pública de Estado, com suas periódicas avaliações e revisões/ atualizações; iii) a retomada dos investimentos públicos na área de saneamento básico, que foram praticamente congelados pela então EC 95/2016 (teto de gastos públicos), submetidos agora ao novo regime de controle do endividamento, conhecido como Arcabouço Fiscal (Lei Complementar n. 200/2023), e a qualificação do gasto público; iv) reforçar os instrumentos e procedimentos de participação e controle social, com a retomada do Conselho das Cidades-ConCidades e seu Comitê Técnico de Saneamento Ambiental-CTSA; v) qualificar a discussão sobre a universalização de todos os serviços públicos de saneamento básico e não apenas os de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo as esferas de vida para além do domicílio, com ênfase nos espaços públicos; vi) a implementação da Lei n. 14.898/2024, que institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto-TSAE em âmbito nacional (BRASIL, 2024), bem como o combate à tramitação no Congresso Nacional ao PLS 495/2017, que altera a Lei n. 9.433/1997-PNRH para introduzir os “mercados da água”.

## REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico-ANA. **Normativos publicados pela ANA para o Saneamento Básico**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>. Acesso em: 20 mai. 2024a.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico-ANA. **Entidades Infranacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>. Acesso em: 20 mai. 2024b.

Auditoria Cidadã da Dívida. **Auditoria Cidadã da Dívida divulga gráfico do Orçamento Federal de 2019**. 29/05/2020. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/grafico-do-orcamento-federal-2019-2/>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BERCOVICI, G. As inconstitucionalidades da nova lei do saneamento. **Consultor Jurídico**, 27 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-27/estado-economia-inconstitucionalidades-lei-saneamento/>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.898, de 13 de junho de 2024**. Institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14898.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14898.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 1.922/2022**. Altera a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei de Saneamento Básico), para garantir o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário como direitos humanos, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2195518](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2195518). Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Parecer n. 71, de 2020 – PLEN**. Relator: Senador Tasso Jereissati. Brasília: Senado Federal; Gabinete do Senador Tasso Jereissati, 2020a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8125482&ts=1652816063296&disposition=inline>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Sessão deliberativa remota – Novo marco legal do saneamento básico - 24/06/2020**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2020/06/ao-vivo-sessao-deliberativa-remota-24-06-2020>. Acesso em: 17 out. 2020b.

BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020c**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei n. 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei n. 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm). Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei 4.162/2019**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a... Brasília: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8062567&ts=1652816058925&disposition=inline>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Documento em revisão submetidos aos Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos e Meio Ambiente. Brasília: SNS/MDR, 2019b. 240p.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei n. 14.026, de 2020). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445.htm). Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação dada pela Lei n. 14.026, de 2020). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm). Acesso em: 17 jan. 2024.

IBGE. **Um em cada três domicílios não tinha ligação com rede de esgoto em 2019**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27597-um-em-cada-tres-domicilios-nao-tinha-ligacao-com-rede-de-esgoto-em-2019>. Acesso em: 06 mai. 2020.

MANCIO, M. A. C. **Direito humano de acesso à água e ao saneamento: discussão do novo marco regulatório**. 2022. 128f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Condição Humana) – Programa de Pós-graduação em Estudos da Condição Humana, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2022.

OLIVEIRA FILHO, A.; POLLACHI, A.; MORAES, L. R. S.; MONTENEGRO, M. H. F.; FURIGO, R. F. R. Dez razões para que o apoio aos reguladores do saneamento básico seja atribuído ao Ministério das Cidades. **LE MONDE diplomatique BRASIL**, 19 jan. 2023. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/dez-raozoes-para-que-o-apoio-aos-reguladores-do-saneamento-basico-seja-atribuido-ao-ministerio-das-cidades/>. Acesso em: 17 jan. 2024.

PASCHOALINI, I. M. P.; SILVA, J. I. A.; FERREIRA, L. C. Por que a Lei n. 14.026/2020 é considerada inconstitucional? **ONDAS-Privaqua**. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/por-que-a-lei-no-14-026-2020-e-considerada-inconstitucional/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

SANTOS, C. S. F. **Supremo Tribunal Federal e Neoliberalismo: uma análise do período pós-1988**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.