

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Leandro Moreira de Oliveira

**O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO:
avanços, retrocessos e limitações**

Belo Horizonte
2020

Leandro Moreira de Oliveira

**O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO:
avanços, retrocessos e limitações**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Orientadora: Prof. Dra. Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Belo Horizonte

2020

O48n Oliveira, Leandro Moreira de.
O novo marco legal do saneamento [manuscrito]: avanços, retrocessos e limitações / Leandro Moreira de Oliveira. – 2020.
[12], 70 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Bibliografia: f. 79-82

1. Saneamento básico. 2. Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa – MG). 3. Política Nacional de Saneamento Básico. 4. Abastecimento de água. 5. Esgoto sanitário. I. Motta, Carolina Portugal Gonçalves de. II. Título.

CDU 628.1/2

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus e a Nossa Senhora Aparecida, pelo dom da vida e pela cura alcançada na maior batalha que tive em minha vida, decorrente da luta contra um câncer de intestino, que inclusive fez com que eu tivesse que abandonar esta pós graduação, que havia iniciado em outubro de 2017, para focar única e exclusivamente em meu tratamento.

Agradeço também à minha família, meus pais e meu irmão, que não só neste momento, sempre estiveram ao meu lado, orientando e apoiando, bem como servindo de exemplo de luta, garra e determinação.

Aos meus amigos, e em especial a minha namorada Priscila, que compreenderam a minha ausência em diversos momentos e incentivaram a minha participação nesta pós graduação.

Aos novos colegas que a FJP me proporcionou e tive o prazer compartilhar ideias e momentos da vida: Carlos Tiago, Felipe Mendanha e Mariane Braga.

A minha orientadora, Dra. Carolina Portugal, por acreditar e incentivar a elaboração deste trabalho diante de um tema pouco debatido, além de compreender o tempo escasso no início do projeto de pesquisa e durante a elaboração da monografia.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os avanços, retrocessos e limitações que o “novo marco legal do saneamento”, Lei nº 14.026/2020, possui em relação ao marco anterior, Lei nº 11.445/2007. A pesquisa contempla também os possíveis impactos na Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA MG. A nova legislação foi sancionada após debates ocorridos quando da edição da Medida Provisória nº 844/2019 e nº 868/2019, que não foram votadas e caducaram após o término de suas vigências, além dos Projetos de Lei nº 3.261/2019 e nº 4.162/2019. O novo marco legal trouxe pouco ou quase nada de novidade para o setor, não resolvendo os graves problemas existentes e visando apenas o aumento da concorrência por meio da obrigatoriedade de licitação dos serviços, incentivando, assim, a maior participação da iniciativa privada. Esses fatores poderão impactar negativamente a atuação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, tornando-as deficitárias em virtude da falta de competitividade frente a iniciativa privada e da perda de concessões, além de comprometer todo o mecanismo de subsídio cruzado que permite a realização de investimentos e a prestação de serviços nos municípios deficitários.

Palavras-chave: Saneamento Básico; Abastecimento de Água; Esgotamento Sanitário; COPASA MG; Novo Marco Legal do Saneamento.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the advances, setbacks and limitations that the “new legal framework for sanitation”, Law 14.026/2020, has in comparison with the previous framework, Law 11.445/2007. The research also contemplates the possible impacts upon Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA MG. The new legislation was sanctioned after debates occurred during the edition of Temporary Measure 844/2019 and 868/2019, which were not voted and expired after the end of their term of validity, in addition to the Bill Laws 3.261/2019 and 4.162/2019. The new legal framework brought little or almost nothing new to the sector, not solving the serious current problems and only aiming to increasing competition through the mandatory bidding for services, thus encouraging greater participation by the private sector. These factors might negatively impact the performance of the State Basic Sanitation Companies, making them unprofitable due to the lack of competitiveness versus the private initiative and the loss of concessions, in addition to compromising the entire cross-subsidy mechanism that allows investments and the provision of services in deficient municipalities.

Keywords: Basic sanitation; Water supply; Sanitary Sewage; COPASA MG; New Legal Framework for Sanitation.

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 – Evolução da política nacional de Saneamento no Brasil (1960 a 2020).....	17
Quadro 2 – Principais Programas Federais em Saneamento na Década de 1990...24	
Quadro 3 – Comparativo Planasa x Lei 11.445/2007.....	28
Quadro 4 – Planejamento nas esferas governamentais.....	29
Quadro 5 – Principais características do Cenário 1.....	31

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de Municípios com serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição, segundo macrorregião geográfica (1989/2017).....	36
Gráfico 2 – Percentual de Municípios com serviço de esgotamento sanitário por rede coletora, segundo macrorregião geográfica (1989/2017)	37
Gráfico 3 – Índice de atendimento da população com abastecimento de água, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018).....	38
Gráfico 4 – Índice de atendimento da população com rede coletora de esgotos, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018).....	38
Gráfico 5 – Índice de tratamento dos esgotos gerados, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018).....	39
Gráfico 6 – Índice de tratamento de esgoto em relação ao esgoto coletado, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018)	40
Gráfico 7 – Índice de perdas na distribuição, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018).....	42
Gráfico 8 – Evolução dos Investimentos nos Serviços de Saneamento no Brasil (em Bilhões de R\$/ano – a preço de 2016).....	43
Gráfico 9 – Investimentos realizados em abastecimento de água e esgotamento sanitário de 2013 a 2018 (em bilhões de R\$/ano).....	45
Gráfico 10 – Municípios com PMSB (% dos municípios pesquisados).....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de macromedição e hidrometração do SNIS, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018).....	41
Tabela 2 – Agências reguladoras de saneamento básico no Brasil.....	47
Tabela 3 – Prestadores de serviços por abrangência e características do atendimento (2018).....	48
Tabela 4 – Prestadores de serviços segundo abrangência e natureza jurídica.....	49
Tabela 5 – Municípios, segundo os tipos de entidades executoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário - Brasil (2008/2017).....	50
Tabela 6 – Composição Acionária da COPASA MG (Posição: 31/12/2019).....	51
Tabela 7 – Concessões e Operações de Água e Esgoto – COPASA MG.....	53
Tabela 8 – As dez principais concessões da COPASA MG.....	55
Tabela 9 – Investimentos realizados pela COPASA MG (1º semestre de 2020).....	56

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Organizacional da COPASA MG.....	52
Figura 2 – Municípios operados com respectiva regionalização.....	54
Figura 3 – Municípios operados pela COPANOR.....	56
Figura 4 – Base de Clientes.....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAR – Associação Brasileira de Agências Reguladoras

ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

ARSAE – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais

ATS – Agência Tocantinense de Saneamento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

Cadúnico – Programas Sociais do Governo Federal

Casan – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

CESB – Companhias Estaduais de Saneamento Básico

CF – Constituição Federal

CISB – Comitê Interministerial de Saneamento Básico

CMD – Conselho Mineiro de Desestatização

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CASAL – Companhia de Saneamento de Alagoas

COMAG – Companhia Mineira de Água e Esgoto

Compesa – Companhia Pernambucana de Saneamento

COPANOR – COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A

COPASA MG – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

DEMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgoto

DEPASA – Departamento Estadual de Água e Saneamento do Acre

DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento

Embasa – Empresa Baiana de Águas e Saneamento

FAE – Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos

FCP/SAN – Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

Funasa-SB – Funasa Saneamento Básico

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MCidades – Ministério das Cidades

MPV – Medida Provisória

Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

Pass – Programa de Ação Social em Saneamento

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

PMSS I – Programa de Modernização do Setor de Saneamento I

PMSS II – Programa de Modernização do Setor de Saneamento II

PNCDA – Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água

PNSB – Plano Nacional de Saneamento Básico

PPAS – Planos Plurianuais

PPP – Parceria Público-Privado

Pronurb – Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos

Propar – Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento

Prosab – Programa de Pesquisa em Saneamento Básico

Prosege – Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento

SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SANEATINS – Companhia de Saneamento do Tocantins

Sanesul – Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S.A

SFS – Sistema Financeiro do Saneamento

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico

SPE – Sociedade Propósito Específico

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 ARCABOUÇO LEGAL DO SANEAMENTO.....	16
2.1. Primeiro período: 1960 a 1992	17
2.2. Segundo período: 1993 a 2006.....	23
2.3. Terceiro período: 2007 a 2020.....	27
3 SANEAMENTO EM NÚMEROS.....	36
4 A COPASA MG.....	51
5 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....	59
5.1. Principais pontos de discussão da Lei 14.026/2020.....	62
5.2. Os vetos ao PL 4.162/2019.....	68
5.3. Impactos na COPASA MG.....	71
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
7 REFERÊNCIAS.....	79

1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico constitui-se em serviço essencial para a sociedade, não sendo mera questão de infraestrutura, mas primordialmente, de dignidade humana. Trata-se de salubridade do meio ambiente, saúde pública e, por conseguinte, de qualidade de vida e bem-estar da população.

Vasta literatura especializada sobre o tema já elencou os benefícios dos investimentos nesse setor, de tal forma que cabe destacar que as externalidades positivas geradas pelo saneamento são diversas, dentre as quais podemos citar: a) redução de custos e despesas com saúde; b) aumento da produtividade e remuneração do trabalhador; c) valorização imobiliária; d) renda gerada pelo investimento; e) maior arrecadação de impostos; e f) maior renda com turismo advindo de melhores condições ambientais.

No Brasil, apesar de diversas políticas terem sido feitas com o intuito de ampliar a infraestrutura de saneamento básico, ele, até o início da década de 1960, foi tratado de forma marginalizada, estando ligado à pasta da Saúde e não sendo contemplado no rol de prioridades do poder público. Se analisarmos em perspectiva os últimos sessenta anos do setor de Saneamento, tanto em questão de água quanto de esgoto, três acontecimentos apresentam relevância ímpar: i) Plano Nacional de Saneamento – Planasa, 1970 a 1986; ii) Lei 11.445, 2007 a 2020; iii) Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, a partir de 2013.

No entanto, apesar dos esforços envidados e do envolvimento dos agentes governamentais nas diferentes esferas na criação e aplicação de diversas políticas públicas, o que se busca desde o início do Planasa em 1970, que é a universalização do serviço, ainda não foi atingido. Dados disponibilizados em 2019 pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico – SNIS revelam que 16,4% da população brasileira ainda não é atendida pelo abastecimento de água e 46,8% não possui rede coletora de esgoto em sua porta. Se os números nacionais já não são nada positivos, as estatísticas regionais evidenciam grandes desníveis, sendo as regiões Norte e Nordeste as que apresentam maiores déficits de atendimento tanto em água quanto em esgoto.

Em uma perspectiva histórica do setor, observa-se que tanto a prestação de serviços quanto os investimentos são majoritariamente públicos. Em um cenário de crise econômica e fiscal aliado a corte de gastos, dificilmente a meta de

universalização dos serviços em 2033 será alcançada, considerando-se a maneira como o setor está organizado atualmente e os níveis de investimentos realizados. Por isso e em função da pandemia do novo coronavírus, cuja prevenção passa pelos hábitos de higienização frequente das mãos com água e sabão, o saneamento básico voltou a ocupar posição de destaque no cenário nacional, uma vez que no contexto da pandemia se tornou mais evidente a essencialidade dos serviços de saneamento básico para toda a população.

Aproveitando o contexto favorável e a “necessidade de urgência” na alteração dos rumos do setor, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei nº 4.261/2019, que se transformou na Lei nº 14.026/2020, instituindo o “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, alterando diversos aspectos da legislação de modo a incentivar o crescimento dos investimentos privados no setor e a melhoria de indicadores de cobertura de serviços de água e esgoto.

Diante do exposto, estabelece-se o seguinte problema de pesquisa: quais avanços, retrocessos e limitações o “Novo Marco Legal do Saneamento”, Lei nº 14.026/2020, possui quando comparado ao marco anterior, Lei nº 11.445/2007?

Constitui-se então como objetivo geral deste trabalho analisar os avanços, retrocessos e limitações que o “Novo Marco Legal do Saneamento”, Lei nº 14.026/2020, possui em relação ao marco anterior, a Lei nº 11.445/2007. Visando alcançar esse objetivo, enumera-se a seguir os objetivos específicos:

- a) analisar historicamente a política de saneamento brasileira, desde 1970;
- b) apresentar o panorama atual do Saneamento no Brasil;
- c) identificar os avanços, retrocessos e limitações da Lei nº 14.026/2020 comparativamente ao marco legal anterior;
- d) apontar as perspectivas futuras em relação ao Saneamento no Brasil;
- e) verificar os impactos na Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA MG do “Novo Marco Legal do Saneamento”.

Quanto à metodologia, referiu-se a um trabalho teórico de pesquisa bibliográfica, sem possuir qualquer viés prático, consistindo em reconstruir teoria, conceitos, ideias, ideologias e discussões sobre o saneamento básico, visando aprimorar os fundamentos teóricos e debater o “Novo Marco Legal do Saneamento”.

O presente trabalho justifica-se inicialmente pelo autor trabalhar há mais de oito anos no setor de saneamento e estar diariamente envolvido com o assunto, vivenciando as dificuldades, as dores e as limitações dessa área. Pelo lado acadêmico, o estudo possui grande relevância em virtude de debater uma recente e drástica mudança que irá impactar a vida de milhões de brasileiros. Ademais, há de se ressaltar que, por se tratar de uma alteração recente, não se encontra nenhuma literatura que discuta os impactos da nova legislação. Dessa forma, o presente trabalho poderá servir de referência para discentes e docentes em pesquisas futuras.

A seguir é apresentado o referencial teórico contendo as discussões sobre o assunto, seguido de um breve panorama do setor com os principais números dessa política pública. No capítulo 4 é apresentada a COPASA MG, evidenciando suas características e abrangência de atuação. Em seguida é analisado o “Novo Marco Legal do Saneamento” e, finalmente, são feitas as considerações finais.

2 ARCABOUÇO LEGAL DO SANEAMENTO

Em 1934, por meio do Decreto nº 24.643, o governo Vargas instituiu o “Código das Águas”, que autorizava o governo a cobrar taxa pelos serviços, e em 1960 foi criado o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS). No entanto, até o início da década de 1960, no Brasil, o saneamento básico ainda era tratado de forma muito precária, não sendo contemplado no rol de prioridades do poder público. Em 1965, já no período da ditadura militar, surgem o Programa Nacional de Abastecimento – que visava abastecer, no fim do decênio, 70% da população urbana – e o Programa Nacional de Esgotos Sanitários – que tinha como meta atender até 30% da população até 1973.

Porém, em 1967, ainda era menos de 50% da população urbana que tinha acesso ao serviço de abastecimento de água, que ainda era irregular e deficiente, e, apenas 24% da população possuía serviço de esgotamento sanitário. Note-se que o anteriormente mencionado não se relaciona com tratamento de esgoto, mas com coleta nas residências e lançamento nos corpos dos rios à jusante, ou seja, uma disposição final inadequada. Para piorar, não havia perspectiva para solução desses problemas, que iriam se agravar com o crescimento demográfico urbano decorrente, principalmente, do êxodo rural (PLANO..., 1974).

A guinada do setor se deu somente na década de 1970, que ficou conhecida como “década do saneamento básico”, em virtude da criação do Planasa, que induziu a constituição e o fortalecimento das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB`s). A partir daí até os dias atuais, podem-se identificar ao menos três períodos distintos do saneamento, conforme se verifica a seguir.

Quadro 1 – Evolução da política nacional de Saneamento no Brasil (1960 a 2020)

Período 1: 1960 - 1992	Período 2: 1993 - 2006	Período 3: 2007 - 2020
<p>Marco Legal: Tarifas dos serviços públicos de saneamento (Lei nº 6.528/78 e Decreto nº 82587/78 – revogados em 1991).</p> <p>Planejamento: PLANASA (nacional).</p> <p>Regulação: ausência de um órgão regulador independente.</p> <p>Investimento/Financiamento: Recursos públicos oriundos dos Fundos Estaduais geridos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).</p> <p>Prestação de Serviços:</p> <p>Estatais: Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs) e Prestadores municipais.</p>	<p>Marco Legal: tentativas frustradas de regulamentação do setor de saneamento.</p> <p>Planejamento: ausência de plano.</p> <p>Regulação: ausência de um órgão regulador independente nos casos de prestadores públicos.</p> <p>Leis: Lei das Concessões (1995); Lei de PPP (2004) e Lei dos Consórcios (2005).</p> <p>Investimento/Financiamento: escassez de recursos e fontes de financiamento.</p> <p>Prestação de serviços:</p> <p>Estatais: Companhias Estaduais de Saneamento e Prestadores municipais.</p> <p>Privados: primeiras experiências com a iniciativa privada, principalmente no âmbito dos municípios de pequeno porte (população menor que 100 mil habitantes).</p>	<p>Marco Legal: Lei do Saneamento (Lei nº 11.445/07).</p> <p>Planejamento: Plano Nacional e Planos Municipais.</p> <p>Regulação: órgão regulador independente (Agências Reguladoras).</p> <p>Investimento/Financiamento:</p> <p>PAC I e II (2007 e 2011): oferta de recursos públicos federais.</p> <p>PPI (2016): programa federal que visa atrair a iniciativa privada e o capital estrangeiro.</p> <p>Prestação de serviços:</p> <p>Estatais: Companhias Estaduais de Saneamento e Prestadores municipais.</p> <p>Privados – aumento da participação privada, mas ainda bastante incipiente.</p> <p>Avançar Cidades:</p> <p>Saneamento (2017): programa do Ministério das Cidades de apoio ao desenvolvimento das atividades de saneamento, bem como programa de redução de perdas e elaboração de planos municipais.</p>

Fonte: Adaptado de FGV CERI – Regulação e Infraestrutura.

2.1. Primeiro período: 1960 a 1992

É marcado pela instituição do Planasa pelo Governo Federal, lançado inicialmente em 1967 e consolidado no ano de 1970. A Lei nº 5.318/1967 instituiu a Política Nacional de Saneamento e criou o Conselho Nacional de Saneamento, que era composto pelo Conselho Pleno e pela Comissão Diretora, cabendo a esta elaborar e expedir o Planasa, bem como suas diretrizes. Foram criadas as CESB's que deveriam obter as concessões da prestação de serviço diretamente do poder concedente, as autoridades municipais. Já o Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado em 1964 e era voltado ao financiamento e à produção de empreendimentos imobiliários, mas em 1967 assumiu papel de financiador no setor de saneamento.

Em virtude do principal agente do Planasa ser o BNH, toda a lógica do sistema era financeira, deixando de lado o cunho social, que era adotado apenas na defesa e apologia da nova política de saneamento. Com isso, o sistema tornou-se altamente centralizador, uma vez que para os municípios obterem recursos para investimentos deveriam estar vinculados às CESB's, pois essas eram responsáveis por gerir um caixa único estadual com recursos do Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos – FAE, cuja principal origem era o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS administrado pelo BNH. Jorge (1992, p. 4) apresentou sua visão sobre a centralização do sistema:

Essa centralização, beneficiada pela política centralizadora do Governo Federal, passou pela cooptação dos estados via CES e pela cooptação dos municípios, via os próprios estados, que se encarregaram das pressões políticas e financeiras sobre os mesmos. Na realidade o sistema de monopólio estatal dos serviços a nível municipal, transmutou-se em um monopólio de serviços mais amplo, a nível estadual, e em um monopólio financeiro absoluto, a nível federal.

Nota-se, portanto, que por meio do acesso aos recursos financeiros para investimentos criou-se uma forma de incentivar a adesão dos municípios às CESB's, fortalecendo-as no âmbito estadual, uma vez que elas eram as responsáveis por executar o Planasa. Todo o arcabouço montado encontrava respaldo no Sistema Financeiro do Saneamento – SFS, que continha esforços e recursos do governo federal, dos governos estaduais e municipais e de entidades especializadas integrantes do sistema, sendo seus membros:

- a) BNH – Órgão central do Sistema;
- b) governos estaduais – na qualidade de entidades financiadoras são responsáveis pelas Integralizações dos FAE;
- c) agentes financeiros – preferencialmente bancos de que os estados sejam acionistas majoritários; são os mutuários dos financiamentos do BNH e dos FAE;
- d) agentes promotores - entidades estaduais Incumbidas da política de saneamento e de seus aspectos técnicos específicos;
- e) órgãos gestores – órgãos estaduais especializados em gestão financeira, competindo-lhes a administração dos FAE;
- f) companhias estaduais de saneamento – responsáveis pela execução das obras e operação dos sistemas;
- g) órgãos técnicos – órgãos públicos ou entidades privadas contratados pelo BNH para as tarefas de análise de projetos e fiscalização da execução das obras (PLANO...,1974).

A lógica do Planasa mostrou-se fortemente voltada à construção e à ampliação dos sistemas, com menor ênfase nos aspectos de operação, uma vez que ele foi idealizado para ampliar a oferta de serviços de abastecimento de água e

de esgotamento sanitário, satisfazendo as demandas surgidas com o desenvolvimento urbano brasileiro. Elenca-se a seguir os principais objetivos do Plano, que tinha nas Companhias Estaduais uma das condições básicas para conseguir a viabilização desses objetivos.

- a) eliminação do déficit do setor de saneamento básico por meio de programação adequada que permita atingir o equilíbrio entre a demanda e a oferta desses serviços, no menor tempo, com um mínimo de custo;
- b) manutenção, em caráter permanente, do equilíbrio atingido entre a demanda e a oferta de bens e serviços no campo do saneamento básico;
- c) atendimento de todas as cidades brasileiras, mesmo dos núcleos urbanos mais pobres;
- d) instituição de uma política tarifária de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços de forma que se obtenha equilíbrio permanente entre receitas e despesas;
- e) instituição de política de redução de custos operacionais em função de uma economia de escala com reflexos diretos no esquema tarifário; e
- f) desenvolvimento de programas de pesquisas, treinamento e assistência técnica. (PLANO..., 1974).

A estrutura criada pelo Planasa permitiu às CESB's o protagonismo na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, ficando essas responsáveis pela definição de prioridades, tecnologias e estratégias de expansão. As Companhias Estaduais foram planejadas e constituídas como sociedades de economia mistas que deveriam ser autossustentáveis, financiando a operação de suas atividades e os seus investimentos com base na receita obtida por meio das tarifas. Contudo, já era sabido que nem todo município era superavitário do ponto de vista econômico, uma vez que o saneamento necessita de uma escala mínima para apresentar retornos adequados, e para solucionar esse problema foi criado o "subsídio cruzado", uma forma de gestão unificada de municípios ricos e pobres no qual o excedente arrecadado com os municípios superavitários subsidiavam os serviços para os deficitários, sendo que as tarifas cobradas neste modelo eram únicas para todo o estado. Sousa e Costa (2016, p. 625) esclareceram o funcionamento desse mecanismo:

(...) classes de consumidores mais ricos subsidiariam a expansão dos serviços para a classe de consumidores mais pobres, via tarifação diferenciada. O funcionamento desse modelo de financiamento estaria atrelado, portanto, à concessão dos serviços municipais de saneamento aos respectivos estados. Para promover essa condição, a União vinculou o acesso aos recursos federais do setor à concessão dos direitos municipais de exploração para as companhias estaduais de saneamento.

As empresas estaduais assumiram os altos investimentos e custos fixos da instalação dos sistemas urbanos de saneamento, o recrutamento e treinamento

da mão de obra do setor e a infraestrutura de operação e coordenação das atividades. Essa concentração de esforços nas CESB's permitiram as seguintes vantagens: 1) economia de escala com a redução do custo operacional; 2) melhoria de administração e operação dos sistemas, em virtude de maior competência técnica decorrente de mão de obra especializada; 3) viabilidade de todos os projetos, mesmo àqueles nas cidades e localidades mais pobres, em função dos subsídios internos. O Planasa também proporcionou diversas oportunidades para redução de custos das Companhias Estaduais, dentre as quais destaque-se: a) o desenvolvimento da gestão, que reduziu custos operacionais e perdas; b) a pesquisa tecnológica objetivando o desenvolvimento de tecnologias mais baratas; c) o estímulo à produção de bens com vistas a aumentar a oferta e diminuir os preços.

As características marcantes desse período foram:

- a) propagação de mecanismos de estabelecimento de preços permeados pela unilateralidade;
- b) dependência política do subsídio cruzado;
- c) centralização da política de saneamento com superioridade das determinações federais e estaduais;
- d) expansão prestação dos serviços;
- e) submissão dos municípios com pouca ou nenhuma ingerência em relação à operação ou modelos tarifários adotados;
- f) pouca participação do setor privado.

Jorge (1992) aponta que o Planasa melhorou as condições de abastecimento de água das áreas urbanas, chegando à década de 1980 a atender 80% da população urbana do Brasil, contudo havia desníveis regionais com alguns estados situados bem abaixo da média brasileira. Já em relação ao esgotamento sanitário urbano não foi percebida tamanha evolução, sendo que apenas 32,4% da população era atendida por esse serviço e, provavelmente, apenas parte do esgoto coletado era tratado. Além disso, apesar de toda pressão exercida sobre os estados e municípios, 28,5% do total de municípios não aderiram ao Planasa (1.170 municípios brasileiros à época), muitos deles eram municípios grandes e importantes, permanecendo com sua autonomia em relação ao saneamento, apesar das dificuldades vinculadas a essa decisão.

Em resumo, podem-se afirmar três resultados do Planasa ao final da década de 1980: 1) aumento na cobertura do abastecimento de água; 2) relativo sucesso no desenvolvimento das CESB`s e na questão do subsídio cruzado; 3) pouca evolução na coleta e tratamento de esgotos, saneamento rural e FAE`s. O sucesso parcial das CESB`s deu-se em virtude de que nem todas souberam aproveitar as oportunidades e sair fortalecidas do período. Quanto aos investimentos decorrentes do subsídio cruzado, nem todos os municípios menores receberam investimentos. Por fim, os FAE`s não cumpriram seus papéis como indutores do investimento no setor após o fim do Planasa.

O Planasa entrou em declínio na década de 1980 por causas econômicas e políticas. O início dos anos 1980 foram marcados por forte crise econômica e uma inflação galopante, que impactaram a estrutura do plano. Houve retração dos investimentos em virtude da recessão econômica, endividamento externo e a queda de recursos do FGTS em virtude do alto índice de desemprego. Dessa forma, cessaram as fontes de financiamento a fundo perdido que eram concedidas pelo governo federal e, neste mesmo momento, terminaram as carências dos empréstimos obtidos nos anos anteriores, aumentando as despesas de amortização e os encargos financeiros das dívidas (Turolla, 2002). No plano político, com a promulgação da nova constituição, exigiu-se um novo modelo para o Saneamento Básico que fosse mais eficiente, democrático e descentralizado.

A crise econômica nacional também ocasionou defasagem nas tarifas, uma vez que essas eram utilizadas como mecanismo para contenção da inflação pelos formuladores da política econômica na tentativa de conter a alta dos preços. Este fato gerou a incapacidade de pagamento dos empréstimos obtidos anteriormente pelas CESB`s, a maior parte delas com um déficit progressivo e incapazes de resolver seus problemas econômicos e financeiros via tarifas. O prejuízo das CESB`s passou a ser bancado pelos respectivos estados, acumulando-os e procurando repassá-los ao Governo Federal. Essa foi a última contradição de um sistema que tinha como modelo, uma política empresarial para o saneamento.

A extinção do BNH em 1986 não trouxe qualquer consequência estrutural ao SFS, além de permitir às CESB`s maior autonomia no estabelecimento de tarifas, o que levou a um aumento explosivo das mesmas (Jorge, 1992). Com a extinção do banco, a Caixa Econômica Federal assumiu os antigos papéis do banco no tocante

ao financiamento do setor e recebeu o SFS. Siqueira (2016) relata que, embora o BNH não tenha conseguido obter todos os resultados esperados durante a vigência do Planasa, ele teve importância indiscutível na política de saneamento e na política habitacional brasileira, pois foi nesse período que, pela primeira vez, o país conseguiu implantar uma política nacional que obteve sucesso e ampliou o acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em meio à crise do setor de saneamento do fim dos anos 1980, ocorreu a promulgação de uma nova Constituição em 1988 na qual houve uma redistribuição de poderes entre os entes da federação, com a reconfiguração do pacto federativo. A Carta Constitucional trouxe importantes deliberações sobre o saneamento de forma a tornar-se referência para todas as ações desse setor, mas deixou definido de forma ambígua que os municípios seriam responsáveis pelos serviços de interesse local. O artigo 21, inciso XX, define que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” e o artigo 23, inciso IX, determina que é competência da União em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Contudo consta no artigo 30, inciso V, que compete aos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”. Já o artigo 25, § 3º, define que os Estados podem, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (BRASIL, 1988). O imbróglio sobre a titularidade dos serviços de saneamento só seria resolvido em 2013 quando, após diversas Ações de Inconstitucionalidades, o Supremo Tribunal Federal – STF decide que a titularidade dos serviços é municipal.

Outros dispositivos existentes na Constituição Federal que se relacionam com o tema do saneamento básico são os artigos 200, inciso IV, determinando ao Sistema Único de Saúde – SUS competência de participar na formulação da política e execução das ações de saneamento básico, e o artigo 241, ao mencionar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios “disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados” (BRASIL, 1988).

2.2. Segundo período: 1993 a 2006

É marcado pelo esquecimento do setor e investimentos escassos, com tentativas frustradas de regulamentação. Além disso, em virtude da promulgação da Constituição Federal de 1988, nota-se grande mudança no cenário político em função da definição da titularidade municipal da prestação desses serviços. Os Estados, até então habituados em realizar determinações aos municípios, se viram diante da necessidade de uma aproximação nesse relacionamento, uma vez que as prefeituras agora gozavam de autonomia política e financeira (SOUSA; COSTA, 2016).

A década de 1990 é marcada pelo neoliberalismo e privatizações, sendo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário encarados como serviços que deveriam ser prestados sob a ótica de mercado. Sendo assim, observa-se redução no percentual de investimento em saneamento básico por parte do governo federal em comparação ao que era investido durante a vigência do Planasa, bem como são realizadas medidas restritivas para acesso aos créditos para financiamento do setor via Caixa Econômica Federal (principal banco fonte de recurso destinado ao saneamento). A justificativa apresentada era de que as empresas públicas deveriam se modernizar e serem capazes de cobrir suas despesas e investimentos por meio das tarifas.

A reforma regulatória e a maior participação do setor privado foram consideradas a solução para a maioria dos problemas do setor, inclusive a falta de verbas públicas para majorar os investimentos e as boas práticas gerenciais. Outro ponto seria a criação de agências reguladoras independentes, com liberdade para fixar tarifas. Tais medidas em conjunto com maior facilidade no acesso a financiamento e ausência de restrições aos gastos em virtude de ajuste fiscal, almejava-se que o investimento no setor crescesse naturalmente (PINHEIRO, 2005).

No entanto, a reforma regulatória foi retardada em virtude da indefinição da esfera de governo que seria responsável por fazer concessões e regular o setor nas regiões metropolitanas. Isso tornou incerto a situação das CESB's, gerando riscos para o mercado, no qual muitas empresas estaduais também não possuíam contratos de concessão válidos. Esse fracasso na definição da regulação acabou por restringir a participação privada, bem como os investimentos no setor foram

postergados diante da indefinição de quem seria responsável por eles: CESB's ou as empresas privadas (PINHEIRO, 2005).

Ao fim, prevaleceram as ações de grupos contra a privatização das empresas estaduais de saneamento que defendiam a governança estatal para o setor. Souza e Costa (2016, p. 628) citam os obstáculos enfrentados:

Com a privatização, toda a rede de interesses já constituída seria afetada e reorganizada: a arrecadação das empresas estaduais, que em muitos estados é operada em caixa único com o Estado, deixaria de existir; os governadores não teriam mais os cargos dessas empresas para barganhas políticas com possíveis aliados; os funcionários seriam demitidos e substituídos por outros mais baratos, a exemplo do que ocorreu nos demais setores privatizados no Brasil, e a própria cadeia de fornecedores seria reestruturada segundo os termos de uma nova administração, afetando posições já consolidadas.

Turolla (2002) relata que as políticas públicas de saneamento na década de 1990 caracterizaram-se pela ênfase na modernização e na ampliação da prestação de serviços, tendo sido intensificadas durante as duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Foram elaborados diversos programas que podem ser divididos em dois grupos: o primeiro voltado para a redução das desigualdades socioeconômicas, focando nos sistemas deficitários, e o segundo voltado para a modernização e o desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento. Os programas estão listados no Quadro 2, sendo que o primeiro grupo contempla os programas Pronurb, Pró-Saneamento, Pass, Prosege e Funasa-SB. Já o segundo grupo possui os seguintes programas: PMSS, PNCD, FCP-SAN, Propar e Prosab.

Quadro 2 - Principais Programas Federais em Saneamento na Década de 1990

Programa	Período	Financiamento	Beneficiário/Desdobramentos
Pronurb - Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos	1990/1994	FGTS e contrapartida	Instituído para suprir as lacunas do Planasa. Foco em população urbana em geral, com prioridade à baixa renda
Pró-Saneamento	1995-	FGTS e contrapartida	Aumento da cobertura e gestão de resíduos sólidos; desenvolvimento institucional e melhorias operacionais; drenagem urbana; e projetos de novos empreendimentos. Preponderantemente áreas com famílias com renda de até 12 s.m.
Pass - Programa de Ação Social em Saneamento	1996-	OGU e contrapartida, BID e Bird	Aumento da cobertura dos serviços nos municípios de maior concentração de pobreza, população de baixa renda
Prosege - Prog. Social	1992/1999	BID e	População de baixa renda, privilegiando

de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento		contrapartida	comunidades com renda de até 7 s.m. Aplicou R\$ 421 milhões e permitiu a construção de 6 mil quilômetros de redes de esgotos
Funasa-SB - Funasa Saneamento Básico	-	OGU e contrapartida	Apoio técnico e financeiro a serviços autônomos municipais no desenvolvimento de ações com base em critérios epidemiológicos e sociais, prioritariamente em pequenas localidades
PMSS I - Programa de Modernização do Setor de Saneamento I	1992/2000	Bird e contrapartida	Estudos e assistência técnica aos estados e municípios em âmbito nacional; investimentos em modernização empresarial e aumento de cobertura dirigidos a Casan, Embasa e Sanesul
PMSS II - Programa de Modernização do Setor de Saneamento II	1998/2004	Bird e contrapartida	Passa a financiar companhias do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e estudos de desenvolvimento institucional
PNCDA - Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água	1997-	OGU e contrapartida	Uso racional de água em prestadores de serviço de saneamento e aumento da eficiência dos sistemas
FCP/SAN - Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento	1998-	FGTS, BNDES e contrapartida	Concessionários privados em empreendimentos de ampliação de cobertura em áreas com renda de até 12 s.m.
Propar - Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento	1998	BNDES	Financiamento a estados e municípios na contratação de consultoria técnica sobre a elaboração e a implantação de modelos de parceria público-privada na operação de sistemas de saneamento
Prosab - Programa de Pesquisa em Saneamento Básico	1996 -	Finep, CNPq, Capes	Desenvolvimento de pesquisa em tecnologia de saneamento ambiental

Fonte: Adaptado de Turolla (2002).

Os programas do primeiro grupo voltados para ampliação da cobertura dos serviços nos locais de menor viabilidade econômica recebiam a maior parte dos recursos, sendo de $\frac{3}{4}$ do montante disponibilizado para o Saneamento, embora esse valor fosse pequeno se comparado período do Planasa. No que se refere ao segundo grupo foram realizados incentivos à realização de concessões à iniciativa privada, como a publicação da Lei das Concessões (Lei 8.987) em 1995, dando início ao incipiente processo de privatização no setor de saneamento. Outro foco foi o aprimoramento do SNIS, objetivando melhorar a avaliação de políticas e a

medição de desempenho do setor, proporcionando instrumentos para elaboração de políticas públicas futuras (TUROLLA, 2002).

Não obstante o insucesso na implantação de reformas durante os anos de 1990, nota-se ao menos três evoluções nessa década:

- 1) O desempenho de algumas Cesbs melhorou, incluindo duas delas que estavam sendo preparadas para serem privatizadas [Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) e Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa)] e outras com processo de reestruturação financiado pelo Banco Mundial [Sabesp, Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan), Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul S.A. (Sanesul), e também Embasa].
- 2) As tarifas foram elevadas até o patamar observado em outros países, ajudando a recuperar a capacidade de investimento do setor e aumentando a sua atratividade para os investidores privados.
- 3) As agências reguladoras estaduais e municipais criadas nos anos 1990 abrangem todos os setores de utilidade pública, colocando o setor de água e saneamento sob a sua supervisão e regulação, o que não acontecia no passado (PINHEIRO, 2005, p. 80).

A partir dos anos 2000 ocorreram mudanças significativas na atuação do Estado no setor de saneamento, sendo uma delas o repensar do papel desse na concepção de políticas públicas. Em 2002 ocorre a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva que tinha como plataforma de governo o combate à fome, à miséria, melhorias na saúde pública, reformas de base, ou seja, buscava-se a garantia de direitos básicos, como o acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos quais haviam grandes déficits. Sousa e Costa (2016) relembram que o momento era de crítica à privatização e defesa incondicional do Estado na prestação de serviços públicos, sendo que os grupos que haviam participado do veto da privatização do saneamento compuseram a base eleitoral para a eleição do novo governo em 2003.

O cenário econômico encontrado foi favorável, na medida em que havia estabilidade econômica, o que permitiu crescimento da economia, aumento da arrecadação e maior volume de investimentos para as ações de saneamento. Foram criados o Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental que possuíam o papel de coordenação da política setorial. Coube àquele a iniciativa de propor um novo marco legal para o saneamento, que foi encaminhado sob a forma de projeto de lei para votação na Câmara dos Deputados. A partir de então, Siqueira (2016) observa duas ações de maior relevância: a promulgação do marco legal do Saneamento Básico (Lei Federal 11.445/07) e o lançamento do Programa

de Aceleração do Crescimento – PAC com recursos específicos para o Saneamento. Contudo, em complementação, há de se acrescentar a publicação do Plansab

2.3. Terceiro período: 2007 a 2020

Esse período contempla a Lei 11.445/2007, denominada “Lei do Saneamento”, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, conforme previsto em seu artigo primeiro, trazendo segurança jurídica e colocando o setor novamente na pauta das políticas públicas. A aprovação dessa lei ocorreu 19 anos após a promulgação da Constituição Federal – CF/88, a qual defendia o saneamento como um direito social, deixando a cargo de regulamentação posterior a definição de instrumentos de coordenação e controle da execução das ações do setor. Para Britto e Rezende (2017, p. 562) a nova legislação seguiu exatamente nesse mesmo meandro:

A lei do saneamento pauta-se em princípios de direitos sociais que apontam para a necessidade de priorização de planos, programas e projetos que visem a implantação e ampliação de serviços e ações de saneamento nas áreas ocupadas por população de baixa renda. Busca assegurar o atendimento da população do campo, da floresta e das águas, em áreas rurais com aglomerações ou dispersões populacionais, considerando seus aspectos socioculturais como determinantes de soluções de saneamento.

Souza e Costa (2016) relatam que a nova legislação trouxe inovações importantes, como uma visão mais integrada dos serviços de saneamento, novos instrumentos de gestão e planejamento e a subordinação dos prestadores às agências reguladoras. Além disso, estabeleceu diretrizes para normas regulatórias que criam incentivos à eficiência e à produtividade. No entanto, nota-se que, em termos macro, a estrutura institucional do Planasa manteve-se inalterada, permanecendo o domínio das CESB's sobre a prestação dos serviços de saneamento no Brasil até os dias atuais. A Quadro 3 evidencia as principais diferenças entre o período do Planasa e a vigência dessa nova legislação.

Quadro 3 – Comparativo Planasa x Lei 11.445/2007

Planasa	Lei de Saneamento
Contratos precários	Contrato de programa
Autorregulação	Agência reguladora
Financiamento público	Financiamento de mercado
Foco em obras	Foco no cliente
Planejamento realizado pelas CESB's	Planejamento elaborado pela União, Estados e Municípios
Água como um bem livre	Escassez de recursos hídricos

Fonte: elaboração própria

A nova Lei do Saneamento ressaltou a importância da operação e do atendimento dos clientes. Ela trouxe ainda diretrizes gerais para o estabelecimento de normas técnicas, regras para regular o relacionamento entre mais de um prestador atuando em um mesmo município, bem como estruturas jurídicas e garantias, permitindo maior estabilidade para o financiamento do setor. Outra inovação foi a introdução de mecanismos de participação de órgãos colegiados no controle social de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, de acordo com o exposto no artigo 47 da Lei.

Nota-se uma grande mudança relacionada à obrigatoriedade de celebração de contratos prestação de serviços entre o poder concedente e o prestador de serviço, seja por meio de contrato de concessão (quando celebrado com a iniciativa privada) ou de programa (quando celebrado com entidade pública). Além disso, passou-se a exigir que os contratos de prestação de serviços de saneamento fossem regulados por agência reguladora independente, aumentando a exigência de transparência e os padrões de qualidade dos serviços. Foi retirada dos operadores a responsabilidade pelo planejamento dos investimentos em água e esgoto, transferindo-a para o poder concedente por meio da exigência pela Lei 11.445/2007 de um plano municipal de saneamento básico, sendo este uma condicionante para a validade dos contratos de prestação de serviço (BRASIL, 2007).

Neste novo modelo há uma migração de um sistema de autorregulação e controle interno para um conceito de planejamento e regulação externos e independentes, conforme prevê o art. 21 e 23 da Lei 11.445/2007. Os prestadores de serviços passam a ter que prestar contas às agências reguladoras e atender

metas estabelecidas por órgãos independentes. Passou-se a incentivar o planejamento e a gestão, inclusive com previsão de mecanismos tarifários que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade. Há previsão da adoção de subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços, bem como do estabelecimento de tarifas que visem a inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos.

Os serviços de saneamento têm característica predominantemente local, conforme já mencionado anteriormente, onde os municípios são, em geral, legalmente responsáveis pelo planejamento, organização e regulação desses serviços. Mesmo em regiões metropolitanas as características locais dos serviços ainda permanecem marcantes, embora as formas de atuação sejam um pouco diferentes. Por outro lado, os principais prestadores de serviço de saneamento do Brasil são as CESB's, que são controladas por governos estaduais, o que agrega complexidade ao sistema. Além disso, há diversas intervenções da esfera federal, já previstas na CF/88, reforçadas pela Lei 11.445/2007 e, mais recentemente, contidas no Plansab. Tais fatos exigem entendimentos entre entes distintos da Federação, bem como mecanismos para planejamento integrado e coordenação institucional, conforme evidencia o Quadro 4. Dentro desse contexto de pulverização setorial é que se faz ainda mais necessária a elaboração de uma estrutura de planejamento sólida e integrada com o conjunto de instituições e esferas de governo.

Quadro 4 – Planejamento nas esferas governamentais

Esfera de Governo	Planejamento
Federal	Plano Nacional de Saneamento Básico
Estadual	Órgãos Colegiados (estados e municípios) ou secretarias estaduais
Municipal	Plano Municipal de Saneamento

Fonte: elaboração própria

Nesse sentido, o artigo 52 da Lei do Saneamento Básico estabeleceu que caberia a União, por meio da coordenação do Ministério das Cidades (MCidades), elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB que deve conter, conforme alínea “a”: “os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto,

médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional”. O PNSB deve ser elaborado com horizonte de 20 anos, avaliados anualmente e revisados a cada quatro anos.

Em dezembro de 2013, por meio da Portaria Interministerial nº 571, foi aprovado o Plansab que resultou do projeto coordenado pelo Ministério das Cidades e que foi realizado em três etapas:

I) a formulação do “Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania”, que marca o início do processo participativo de elaboração do Plano em 2008; II) a elaboração, em 2009 e 2010, de extenso estudo denominado Panorama do Saneamento Básico no Brasil, que tem como um de seus produtos a versão preliminar do Plansab; III) a “Consulta Pública”, que submeteu a versão preliminar do Plano à sociedade, promovendo sua ampla discussão e posterior consolidação de sua forma final à luz das contribuições acatadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

A elaboração do Plansab adotou um planejamento com ênfase numa visão estratégica de futuro, criando cenários a partir das incertezas, com base em análise da situação atual e pregressa. Dessa forma, evitou-se predizer o futuro, abandonando uma visão determinística ao projetar o futuro com base na extrapolação de tendências. Foram definidos três cenários de planejamento, os quais foram genericamente denominados de Cenário 1, 2 e 3, tendo sido adotado o primeiro deles como referência para a política de saneamento básico no País no período 2011-2030, contendo metas que deveriam ser atingidas ao longo de 20 anos, propostas macrodiretrizes e estratégias. Contudo, os outros dois cenários não foram descartados, sendo mantidos como balizadores para o monitoramento de tendências e servindo para ajustes ao longo do período de execução do Plansab (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

O **cenário 1** caracteriza-se por um futuro possível, desejável, constituindo o ambiente no qual foi desenvolvido o planejamento e suas diretrizes, estratégias, metas e investimentos. Adotou-se como premissa que a economia brasileira apresentará crescimento razoável no período 2011-2020, durante o qual foram projetadas reformas estruturais necessárias para que haja maior crescimento econômico no período 2021-2030.

Considerou-se uma taxa de crescimento média anual do Produto Interno Bruto (PIB) de 4,0%, aliada à manutenção da estabilidade da moeda e da

austeridade na gestão da macroeconomia (manutenção de metas de inflação, taxa de câmbio flexível e superávit primário de 2% do PIB). Taxas de juros apresentam trajetória de queda gradual, em função da estabilidade do cenário macro e da manutenção da inflação ao redor da meta. Dessa forma, considerou-se que o Brasil em 2030 será um país saudável e sustentável, com taxa de crescimento econômico de 4,00%, com forte integração externa e mercado interno em expansão, com crescimento dos investimentos públicos e privados, com melhoria dos indicadores sociais e redução das desigualdades urbanas e regionais. No ambiente mundial, pressupôs-se um crescimento de 4,0% a.a. da economia mundial e 3,5% a.a. de inflação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014). O quadro 5 apresenta as principais características do Cenário 1 de forma consolidada.

Quadro 5 – Principais características do Cenário 1

Condicionante	Hipótese
Quadro macroeconômico	Elevado crescimento, sem gerar pressões inflacionárias, com uma relação dívida/PIB decrescente.
Papel do Estado / Marco regulatório / Relação interfederativa	O Estado assume seu papel de provedor dos serviços públicos e condutor das políticas públicas essenciais, incentivando a garantia de direitos sociais com a incorporação da variável ambiental em seu modelo de desenvolvimento, estimulando o consumo sustentável. Estabilidade, aprimoramento e fortalecimento dos instrumentos jurídicos e normativos, com definições claras para os atores envolvidos, consolidação das funções de gestão e relação entre os agentes do setor bem estabelecidas. Forte cooperação, consorciamento e coordenação entre os entes federativos com incentivos para melhoria das interrelações.
Gestão, gerenciamento, estabilidade e continuidade das políticas públicas / Participação e controle social	O Estado se consolida com avanços na capacidade de gestão de suas políticas e ações, com implementação de diretrizes e fundamentos do Estatuto da Cidade relativos ao desenvolvimento de políticas adequadas para os grandes centros urbanos. Ampliação da capacidade de planejamento integrado e da criação de instrumentos capazes de orientar políticas, programas e projetos, favorecendo políticas de Estado com continuidade entre mandatos governamentais nos diferentes níveis federativos. Fortalecimento da participação social nos três entes federados, com maior influência na formulação e implementação das políticas públicas, particularmente do desenvolvimento urbano.
Investimentos no setor	Crescimento do patamar dos investimentos públicos federais e recursos do OGU (como emendas parlamentares, programas de governo, PAC) submetidos ao planejamento e ao controle social.
Matriz tecnológica / Disponibilidade de recursos hídricos	Desenvolvimento tecnológico, com foco na baixa emissão de carbono e na adoção dos princípios da Lei nº 11.445/2007, no uso de tecnologias apropriadas, adequadas e ambientalmente sustentáveis, disseminado em várias regiões do País. Adoção de estratégias de conservação e gestão de mananciais e de mecanismos de desenvolvimento limpo com ampliação das condições de acesso aos recursos hídricos.

Fonte: Plansab, p. 138, Ministério das Cidades, 2014.

Quanto aos investimentos federais anuais em saneamento básico, cujo valor desembolsado foi da ordem de R\$ 7,9 bilhões em 2011, o Cenário 1 pressupõe uma média anual de R\$ 13,5 bilhões em 2014 e 2015, de R\$ 17,5 bilhões de 2016 a 2023 e reduzindo-se para uma média de R\$ 13,3 bilhões nos anos seguintes, até 2033, perfazendo o valor total de R\$ 304 bilhões, no período de 2014 a 2033, a preços constantes de 2012 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Por outro lado, os Cenários 2 e 3, utilizados para monitoramento de tendências, pressupõem um cenário internacional mais conturbado com taxas de crescimento econômico menores e pressões inflacionárias, tendo a política econômica mais voltada para controle de inflação, menos investimento pelo setor público e menor participação do Estado na Economia. Contudo, nesses dois Cenários também temos crescimento econômico, mas em patamar inferior ao projetado no Cenário 1. O que diferencia os Cenários 2 e 3 é que neste há menor sucesso das políticas de desenvolvimento urbano, tecnológico e ambiental (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Para assegurar a eficácia da implementação do planejamento e eventualmente corrigir rumos do Plano em suas revisões a cada quatro anos, caso o futuro se distancie significativamente daquele esperado, faz-se necessário monitoramento contínuo e avaliação do Plansab e das políticas públicas de saneamento básico por meio do acompanhamento das metas, estratégias, programas e a ocorrência dos próprios cenários. Dessa forma, foram estabelecidas metas de curto, médio e longo prazo, respectivamente para os anos 2018, 2023 e 2033, considerando a situação atual dos indicadores e a perspectiva de evolução histórica. Foram selecionados 23 indicadores que contemplam os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas) e a gestão dos serviços. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Em 20 de março de 2019, foi publicada uma versão revisada do Plansab, na qual se manteve a estrutura da versão original, buscando identificar cenários de planejamento mais coerentes com a realidade. Foram analisadas as cinco dimensões do Plano: Cenários; Metas; Indicadores Auxiliares; Macrodiretrizes e estratégias; e Programas. Para o cumprimento das metas previstas para os anos de 2023 e 2033, no que se refere ao abastecimento de água potável e esgotamento

sanitário em áreas urbanas e rurais do País, estima-se ainda a necessidade de investimentos de R\$ 357.150 bilhões, a preços de dezembro de 2017, prevendo-se uma menor participação de recursos federais, estimada agora em 40%, enquanto que na versão original do Plano a previsão era de 60%. Em complementação, está previsto o aumento dos investimentos de outros agentes, que sai de 40% para 60%, exigindo, por exemplo, melhoria da situação financeira dos prestadores de serviços mediante equilíbrio de suas contas, com redução de custos e aumento de receita.

A segunda revisão do Plansab está prevista para 2022, sendo que ela poderá contar com dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em virtude da publicação em 2019 dos resultados da segunda Pesquisa Nacional em Saneamento Básico de 2018. Outra informação que seria de suma importância, também disponibilizada pelo IBGE, era o resultado do Censo que seria realizado em 2020, mas acabou sendo prorrogado para 2021 em virtude da pandemia do coronavírus. Tais dados permitirão uma análise minuciosa quanto: a) a expansão do acesso aos serviços e de sua qualidade; b) a organização institucional; e c) a gestão do setor.

Ainda no terceiro período, 2007 a 2020, foram instituídos o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC I e II que promoveram a retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, contemplando o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, proporcionando desenvolvimento acelerado e sustentável. Nesse sentido, o PAC Saneamento tinha o objetivo de alavancar os investimentos, disponibilizando recursos para que essa política pública pudesse caminhar rumo à universalização. Lançado em 2007, o PAC I previa investimentos de R\$ 40 bilhões em quatro anos, enquanto o PAC II, com início em 2010, estimava investimentos de R\$ 45,8 bilhões. Tais programas proporcionaram previsibilidade e regularidade na oferta de recursos, possibilitando condições favoráveis para o planejamento (BRITTO; REZENDE, 2017).

No que se refere ao PAC II, nota-se problemas quanto à distribuição dos recursos, uma vez que não houve debate na elaboração da política de saneamento, sendo que os processos democráticos e de controle social foram desrespeitados.

Em 2013, foi aprovada a Portaria nº 280 do Ministério das Cidades que possibilitou o acesso por empresas privadas, que detinham concessões de

saneamento, a recursos do Orçamento Geral da União. Dessa forma, conforme mencionado anteriormente, nesse período de 2007 a 2020 ao mesmo tempo em que há avanços no sentido de se construir uma política universalista e democrática, há também avanços da participação privada e da lógica da mercantilização do saneamento, beneficiando esses atores por meio do acesso aos recursos públicos. Há de fato um crescimento e uma consolidação do setor privado por diversas formas, em especial por parcerias público-privadas. Porém, esse aumento de participação da iniciativa privada não significou um acirramento de competição ou de conflito entre os setores público (em geral, representado por empresas públicas estaduais) e o privado. Nesse período também ocorre a abertura de capital de algumas CESB's: Sabesp, Copasa e Sanepar.

Sousa e Gomes (2019) apresentam um estudo no qual buscam identificar se o problema do setor de saneamento está realmente na indisponibilidade de recursos, analisando o período pré-crise econômica, ou seja, os Planos Plurianuais – PPAS 2008-2011 e 2012-2015, períodos de grande disponibilização de recursos, em virtude do PAC. Ao analisar os dados do período, observou-se que apenas cerca de 20% dos recursos empenhados, em média, foram efetivamente gastos nos respectivos exercícios em que haviam sido assumidos, sendo essa tendência recorrente na execução dos dois PPAs citados. Esse problema tinha como origem o atraso no início das obras, que demoravam dois anos para começar, e, depois, ainda sofriam com paralização e mais atrasos. As principais causas de irregularidades que geravam atraso ou suspensão temporária das obras eram:

- 1) Revisão necessária no projeto técnico de engenharia;
- 2) Inexistência de licenças ambientais prévias e atrasos na obtenção de licenças ambientais adicionais;
- 3) Obtenção de documentação comprobatória da titularidade da área em que a obra era realizada (problemas de invasão, imóveis irregulares à espera de remoção, área de proteção ambiental, entre outros);
- 4) Aporte de contrapartidas dos entes acordadas em contrato até 2011;
- 5) Atrasos e/ou irregularidades nos processos de licitação (desvios de verba, superfaturamento, aplicação de preços acima da mediana, existência de empresas fantasmas fornecedoras de bens e de serviços, descumprimentos das legislações trabalhistas, previdenciárias e tributárias, irregularidades ambientais e problemas nos projetos);
- 6) Falhas construtivas nas obras, baixa qualidade dos serviços e material empregados, na maioria das vezes em desacordo com o projeto aprovado;
- 7) Desarticulação entre as ações das esferas federal, estadual e municipal nos empreendimentos de maior porte: obras dependendo de infraestrutura a ser feita por outras secretarias de governo;
- 8) Rescisões contratuais com empreiteiras, que interrompem a execução das obras e geram novo processo administrativo de contratação;

9) Forte restrição de recursos em decorrência da crise econômica de 2016, que atrasou pagamentos e impediu novas contratações. (SOUZA; GOMES, p. 40-41, 2019).

Não obstante os diversos avanços ocorridos, infelizmente, a aprovação da Lei 11.445 e do Plansab não foram suficientes para solucionarem os desafios da universalização do saneamento. Nota-se que a lentidão no avanço da cobertura dos serviços e a manutenção do arranjo institucional histórico do setor gerou inconformidades e questionamentos mais incisivos por meio de entidades como a Abcon-Sinduscon, representantes das empresas privadas prestadoras de serviços públicos de água e esgoto, e o Instituto Trata Brasil, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip que tem como associado o setor empresarial privado.

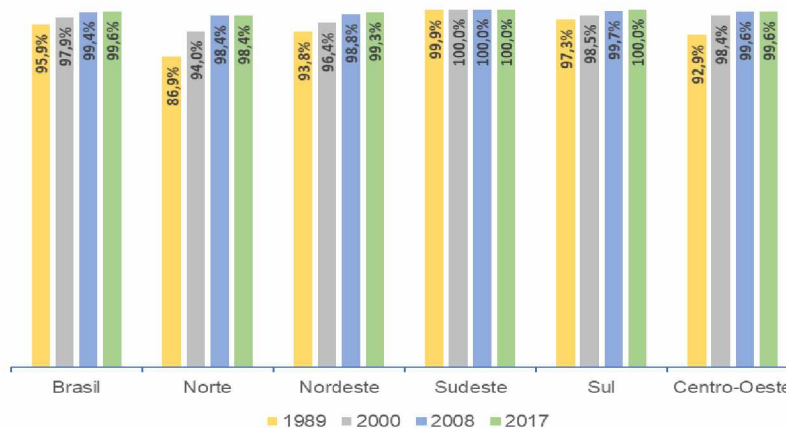
Logo ao assumir as funções de Presidente da República, Michel Temer tomou algumas ações visando à criação de um ambiente favorável à ampliação da iniciativa privada na prestação dos serviços públicos, dentre as quais destacamos a promulgação da Lei nº 13.303/2016 e da Medida Provisória – MPV nº 727/2016, que gerou a Lei nº 13.334/2016, criando o Programa de Parcerias de Investimentos. Posteriormente, ele publicou a MPV nº 844/2018, em 06 de julho de 2018, que perdeu a validade e não foi votada, sendo substituída pela MPV nº 868/2018, de 27 de dezembro de 2018. Já na gestão do Presidente Jair Messias Bolsonaro, foram propostos os Projeto de Lei – PL 3.261/2019 e o PL 4.162/2019, sendo que este culminaria no “Novo Marco Legal do Saneamento”, Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, objeto de análise e estudo na seção 4.

3 SANEAMENTO EM NÚMEROS

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE¹, o Brasil possui uma população estimada, em julho/2020, de 211,8 milhões de habitantes que se encontra distribuída em 5.570 municípios. Em comparação com anos anteriores, nota-se um avanço na cobertura da prestação de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário em termos de número de municípios atendidos.

Segundo o IBGE (2020), o país já possuía 95,9% dos municípios, em 1989, contando com o serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição. Contudo nota-se que havia um desequilíbrio desse percentual entre as regiões, mas que ao longo dos anos ocorreram desenvolvimentos nas regiões menos desenvolvidas que acabaram praticamente igualando os índices das regiões Sul e Sudeste.

Gráfico 1 – Percentual de Municípios com serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição, segundo macrorregião geográfica (1989/2017)



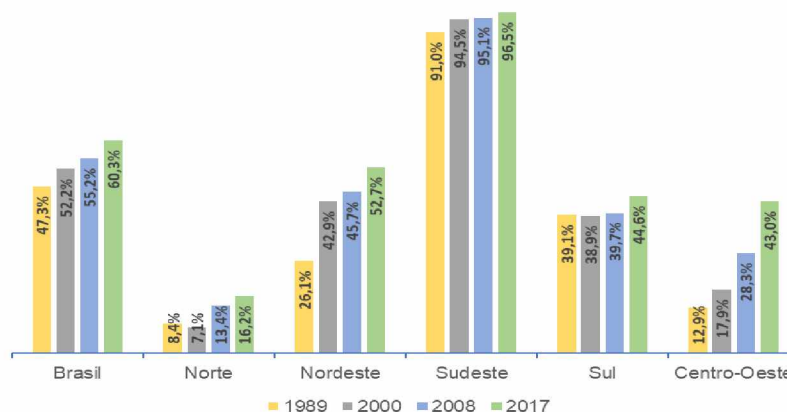
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2020, elaboração própria.

Ao analisarmos a prestação do serviço de esgotamento sanitário por rede coletora verificamos que a realidade é bem diferente quando comparada com o abastecimento de água, principalmente quando analisamos os números das regiões. A coleta de esgoto por rede é definida como o afastamento do esgoto gerado nos

¹ O IBGE fornece estimativas do total da população dos Municípios e das Unidades da Federação brasileiras, com data de referência em 1º de julho, para o ano calendário corrente, desde 1975.

domicílios e estabelecimentos através de tubulação fechada e sua condução até a estação de tratamento de esgoto, quando existente, ou ponto de lançamento final. Observa-se que, em 1989, apenas 47,3% dos municípios possuíam o serviço de coleta de esgoto no Brasil e que, em 2017, este percentual aumentou apenas para 60,3%. No Sudeste desde 1989 mais de 90% dos municípios possuíam esse serviço, enquanto no Norte essa proporção ainda é de apenas 16,2% em 2017. No Centro-Oeste, o crescimento foi substancial saindo de 12,9%, em 1989, para 43,0%, em 2017, assim como no Nordeste que passou de 26,1%, em 1989, para 52,7%, em 2017.

Gráfico 2 – Percentual de Municípios com serviço de esgotamento sanitário por rede coletora, segundo macrorregião geográfica (1989/2017)



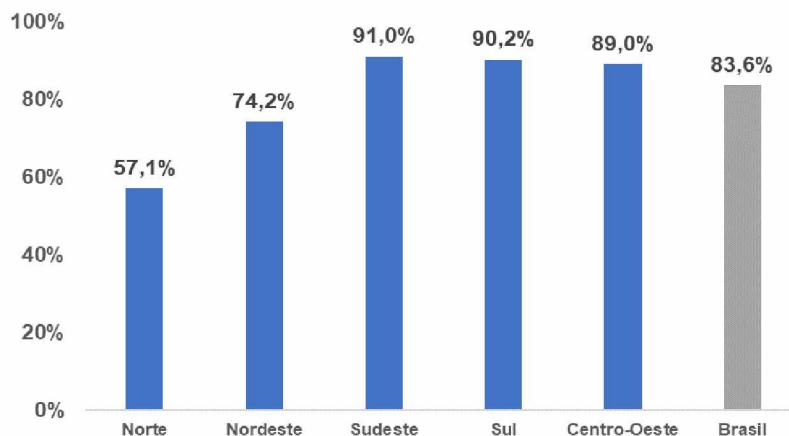
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2020, elaboração própria.

Ao analisarmos a taxa de crescimento do quantitativo de localidades atendidas pelo serviço de esgotamento sanitário, nota-se que o incremento foi similar nos períodos de 1989 a 2000 (10,4%) e de 2008 a 2017 (9,4%), porém menor no período de 2000 a 2008 (5,6%).

Contudo, sob outra ótica, o acesso a um adequado abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda não é realidade para muitos cidadãos que são privados desses serviços essenciais. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico – SNIS (2019), a população total atendida com abastecimento de água é de 169.085.425 habitantes, enquanto a população total atendida com esgotamento sanitário é de 107.480.164. Em termos percentuais, 83,6% da população nacional têm acesso a rede de abastecimento de água, sendo

as regiões Norte e Nordeste as que apresentam maiores déficits de atendimento, com 42,9% e 25,8% da população, respectivamente.

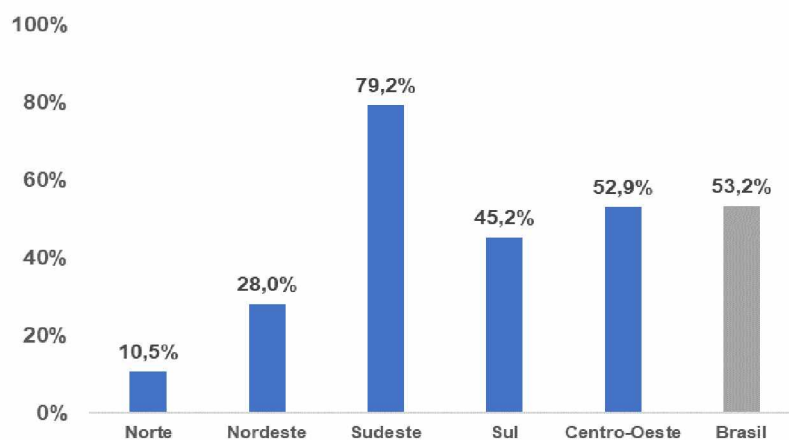
Gráfico 3 – Índice de atendimento da população com abastecimento de água, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018)



Fonte: SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento 2019, elaboração própria.

O desafio é muito maior em relação ao esgotamento sanitário, visto que esse serviço não está disponível para aproximadamente 47% da população brasileira. Nas regiões Norte e Nordeste o panorama apresentado se agrava quando analisadas isoladamente, pois apenas 10,5% e 28,0% da população tem acesso ao serviço de coleta de esgoto, respectivamente.

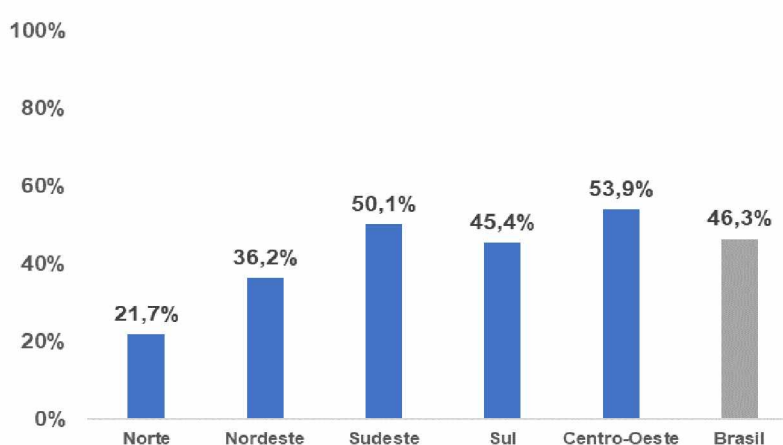
Gráfico 4 – Índice de atendimento da população com rede coletora de esgotos, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018)



Fonte: SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento 2019, elaboração própria.

Dados alarmantes são encontrados no que se refere à situação do tratamento do esgoto no Brasil. O SNIS (2019) revela que apenas 46,3% do volume de esgoto gerado recebe tratamento, tendo como base para cálculo o volume de água consumido. O Norte e o Nordeste apresentam os piores cenários, com 21,7% e 36,2%, respectivamente. Contudo, mesmo a região Sudeste que é mais desenvolvida, apresenta o índice de apenas 50,1%.

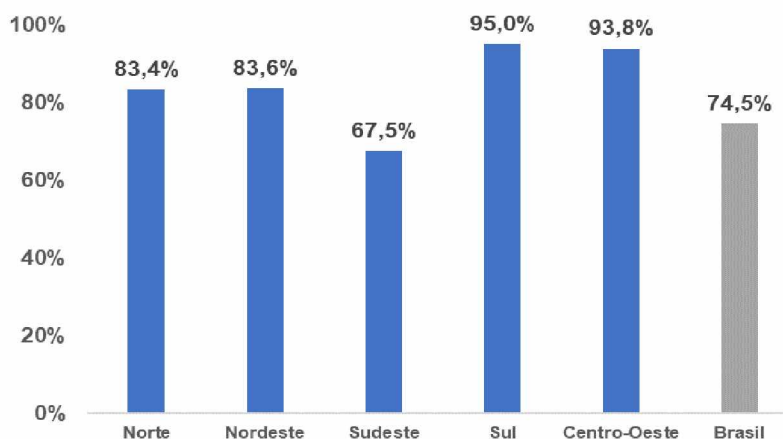
Gráfico 5 – Índice de tratamento dos esgotos gerados, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018)



Fonte: SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento 2019, elaboração própria.

Em relação ao esgoto coletado no País, 74,5% do volume recebe algum tratamento, sendo que o Sudeste apresenta o pior resultado com 67,5% e o Sul o melhor com 95,0%. Contudo, cabe destacar que o Sudeste é a região que apresenta o segundo maior índice de coleta de esgoto gerado com 50,1%, conforme nota-se acima.

Gráfico 6 – Índice de tratamento de esgoto em relação ao esgoto coletado, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018)



Fonte: SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento 2019, elaboração própria.

Para haver uma gestão e operação dos sistemas de abastecimentos, torna-se imprescindível a existência de um sistema de medição, pois eles proporcionam o conhecimento de inúmeras variáveis indispensáveis à operação eficaz de cada etapa do abastecimento de água. A medição é dividida em macromedição e micromedição. A macromedição compreende a avaliação dos volumes produzidos e dos volumes entregues a setores de abastecimento ou subsetores, permitindo o controle das perdas por regiões individualizadas. Já por micromedição entende-se a medição realizada no ponto de entrada de abastecimento de um usuário, sendo, normalmente, realizada por meio de hidrômetros instalados nos ramais de entrada das edificações, permitindo detectar as perdas ocorridas entre o que é produzido e consumido. A micromedição possibilita a divisão dos custos de manutenção e implantação do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como proporciona o incentivo à redução ao desperdício de água por parte do consumidor, contribuindo para o meio ambiente.

O SNIS (2019) apresenta o índice de macromedição que se refere à proporção do volume de água disponibilizado para distribuição que foi medido. No Brasil o índice em 2018 era de 81,4%, com destaque negativo para a região Norte com apenas 45,1% e a Nordeste com 66,9%. Quanto à micromedição, apresenta-se o índice de hidrometração que corresponde ao percentual de ligações ativas de água com hidrômetros em relação ao total de ligações ativas. O índice apresentado

para todo o País é de 92,5%, sendo que as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam números acima de 94%.

Tabela 1 – Índice de macromedição e hidromedidação do SNIS, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018)

Macrorregiões	Macromedição	Hidromedidação (Micromedição)
Norte	45,1%	64,9%
Nordeste	66,9%	88,1%
Sudeste	90,2%	94,4%
Sul	83,8%	98,9%
Centro-Oeste	85,1%	96,1%
Brasil	81,4%	92,5%

Fonte: SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento 2019, elaboração própria.

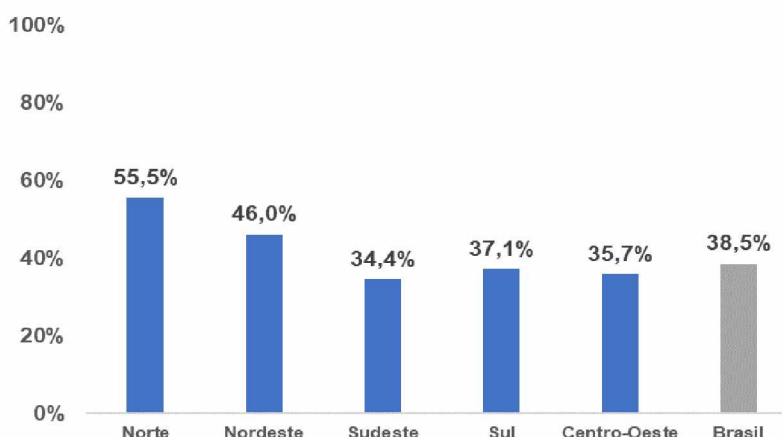
Em se tratando do abastecimento de água da população em geral, um dos temas mais relevantes são as perdas, uma vez que são caracterizadas como ineficiências técnicas no uso dos recursos hídricos que ocorrem, em sua maioria, antes do abastecimento dos usuários. Este tema torna-se ainda mais central em um contexto de escassez hídrica e diante do custo elevado para captação, tratamento e distribuição da água, impactando diretamente na lucratividade do prestador de serviço ao proporcionar aumento de custos e redução de faturamento. Por isso, busca-se constantemente a redução dos índices de perdas por meios de planos de ações e programas contínuos.

As perdas são divididas em reais e aparentes, sendo essa distinção importante em virtude das ferramentas de gestão que são utilizadas no combate a cada tipo distinguir-se drasticamente um do outro. As perdas reais ou perdas físicas são aquelas decorrentes da perda do produto ao longo do trajeto entre a disponibilização da água tratada para a distribuição e a residência do usuário. Elas normalmente ocorrem por vazamentos em tubulações da rede de distribuição, tais como vazamentos em adutoras, ramais, conexões, reservatórios etc, sendo decorrentes principalmente do excesso de pressão, habitualmente ocorrido em locais com grande variação topográfica, mas também em virtude do estado de conservação das tubulações e problemas de execução pela mão de obra. Já as perdas aparentes ou perdas não físicas ou comerciais correspondem ao volume de

água consumido, mas não registrado pelos prestadores de serviços de saneamento, tendo como origem erros de medição nos hidrômetros, erros de leitura, fraudes, ligações clandestinas, by pass irregulares nos ramais das ligações (popularmente conhecidos como “gatos”), falhas no cadastro comercial, dentre outras. Nesse caso, a água é efetivamente consumida, mas não é medida e tampouco faturada. A perda real está associada ao custo de produção e distribuição de água ou custo marginal da água, enquanto a perda aparente impacta diretamente no faturamento da companhia.

No intuito de mensurar as perdas, o gráfico abaixo revela o percentual de água perdida na distribuição em relação à água produzida. Considerando o País como um todo o índice de perdas foi de 38,5%, sendo que na região Norte alcança 55,5% e na Nordeste 46%. Nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, os índices são menores, mas, ainda assim, superiores a 30%.

Gráfico 7 – Índice de perdas na distribuição, segundo macrorregião geográfica e Brasil (2018)

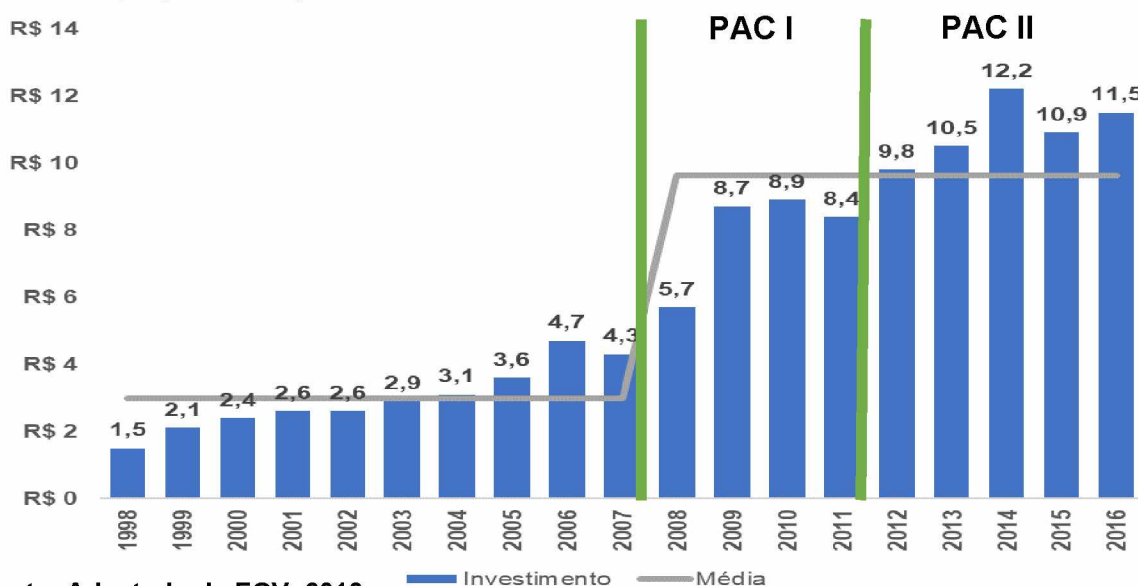


Fonte: SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento 2019, elaboração própria.

Diante de tantos desafios e a necessidade de expansão da prestação de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, faz-se necessário vultuosos investimento ao longo dos anos no intuito de buscar a almejada universalização do saneamento básico. Observa-se no gráfico abaixo que os investimentos sofreram aumento expressivo após a promulgação da Lei 11.445/07 (Política Nacional de Saneamento Básico) e o início do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com o PAC II houve novo incremento no nível de investimento realizado, em virtude das características do programa, já que um de seus eixos de

atuação, que recebeu grandes quantias de investimento, foi em saneamento básico (esta estava atrelada ao programa estratégico do governo federal “Saneamento para Todos”).

Gráfico 8 – Evolução dos Investimentos nos Serviços de Saneamento no Brasil (em Bilhões de R\$/ano – a preço de 2016)



Fonte: Adaptado de FGV, 2018.

O Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab foi publicado em 2013, já na era do PAC II. Nele se estimava que seriam necessários investimentos de R\$ 304 bilhões para atingir o objetivo até 2033, um investimento médio anual de R\$ 15 bilhões, a preços de dezembro/2012, sendo R\$ 87 bilhões entre 2014 e 2018, R\$ 81 bilhões entre 2014 e 2023, e R\$ 136 bilhões entre 2014 a 2033. Tais números baseavam-se na efetivação de investimentos provenientes das esferas federal, estaduais e municipais, bem como investimentos por parte dos prestadores e de agentes internacionais. Além disso, cabe destacar que o cenário para a projeção adotou como referência “uma realidade favorável para a expansão dos serviços, em um contexto de notável crescimento econômico e prevendo a redução das desigualdades socioeconômicas e regionais do País” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, pág 170).

No entanto, a realização do investimento ficou abaixo do investimento médio de 15 bilhões estimados, sendo insuficiente para fazer frente às necessidades do setor, bem como constatou-se sua baixa efetividade. Cabe ressaltar que os

valores anuais não foram alcançados em nenhum dos anos pós Plansab, como se verifica no Gráfico 9.

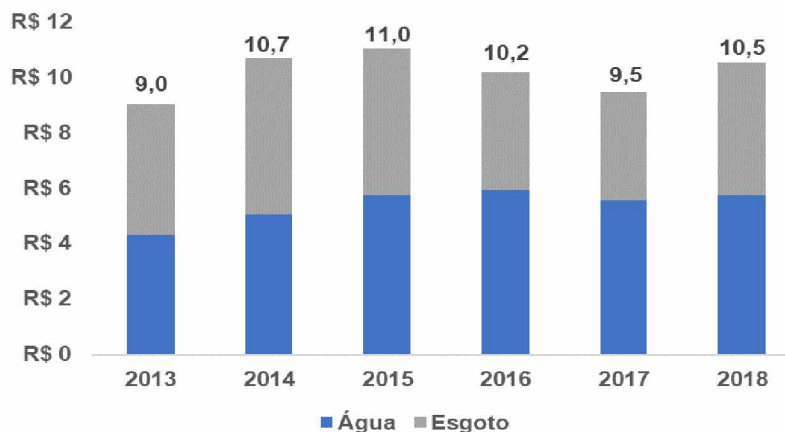
Ao longo dos últimos anos a crise fiscal se implantou nos estados e municípios, deteriorando-os, o que, por sua vez, explica a falta de aceleração nos investimentos. Diante do quadro ruim e da falta de perspectiva de melhora no curto prazo, o Governo Federal instituiu, por meio da Lei nº 13.334, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em 2016, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada com a celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização, buscando atrair investimentos privados nacionais e estrangeiros e estimular a participação privada em infraestrutura nos mais diversos segmentos: ferrovias, rodovias, aeroportos, portos, energia elétrica, mineração, óleo e gás, saneamento.

Os projetos são executados por meio de concessões, parcerias público-privadas e privatizações. A contratação ocorre via procedimento licitatório aberto por ministérios ou órgãos setoriais, cabendo às empresas privadas interessadas apresentarem propostas dentro do prazo estipulado pelo edital, comprovando sua capacidade técnica e financeira para executar o projeto. Outra maneira de participar do PPI ocorre por meio de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) no qual, em determinadas obras, o governo solicita às empresas que apresentem estudos sobre um determinado projeto, sem ônus para o poder público, sendo a construtora contratada ressarcida no final do certame.

De acordo com o PPI, em 07 de dezembro de 2020, existem 216 projetos na carteira, 15 políticas públicas, já tendo sido entregues 191 projetos que proporcionaram R\$ 713,7 bilhões de investimentos e R\$ 141,9 bilhões em outorgas. Há 48 projetos na carteira em apoio aos entes subnacionais, com potencial para beneficiar quase 1.400 municípios e mais de 33 milhões de pessoas, compreendendo os seguintes setores: iluminação pública, esgotamento sanitário, distribuição de água, resíduo sólidos urbanos, drenagem urbana, saúde, educação e segurança. No que se refere à Minas Gerais, existem 16 projetos em andamento dentre os quais pode-se citar a desestatização da empresa Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A (CEASAMINAS); desestatização da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); construção da linha 2 do metrô da região

metropolitana de Belo Horizonte; e, concessão de diversas rodovias no estado (PPI, 2020).

Gráfico 9 – Investimentos realizados em abastecimento de água e esgotamento sanitário de 2013 a 2018 (em bilhões de R\$/ano)



Fonte: SNIS 2014 a 2019, elaboração própria.

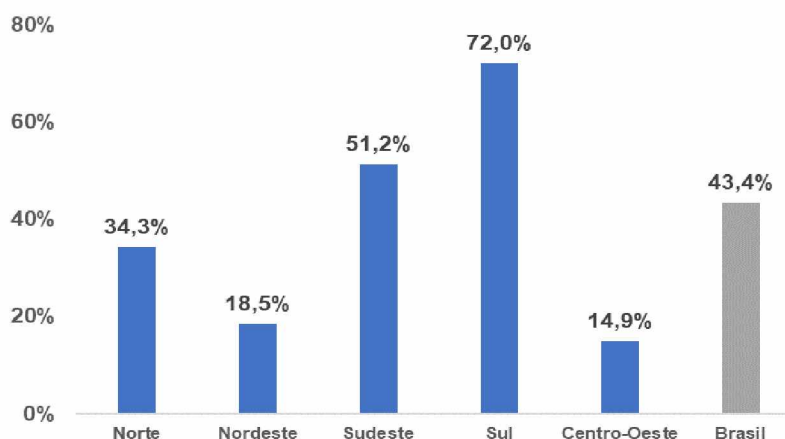
Visto isso, objetivando alcançar o patamar de investimentos necessários para que ocorra a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, torna-se necessário implantar medidas e condições favoráveis que atraiam maiores investimentos. Estudo realizado pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON e a empresa de consultoria KPMG, em 2020, revela que seriam necessários ainda investimentos da ordem de R\$ 753 bilhões até 2033 para alcançar a universalização dos serviços de saneamento. Estima-se que são necessários, para expandir a infraestrutura atual, cerca de R\$ 498 bilhões, sendo R\$ R\$ 144 bilhões de investimentos em água e R\$ 354 bilhões em esgoto, o que representa cerca de R\$ 31 bilhões por ano até 2033. Além disso, também precisam ser investidos cerca de R\$ 255 bilhões para recomposição da depreciação, sendo que: R\$ 145 bilhões são relacionados à recomposição dos ativos já existentes e R\$ 110 bilhões referentes a depreciação dos novos investimentos.

Fica evidente a necessidade de mudanças na forma de planejar, gerir e implementar essa política pública junto aos entes federativos e demais atores envolvidos. Nesse sentido, a Lei 11.445/2007 estabeleceu que a existência de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) é uma prerrogativa para a

validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico. Como forma de incentivar a elaboração dos planos pelos municípios brasileiros, o Governo Federal, por meio do Decreto 8.211/2014, condicionou o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, à instituição por meio de legislação específica do PMSB, cujo prazo para elaboração era até 31 de dezembro de 2014. No entanto, esse prazo já sofreu algumas postergações, sendo a última por meio do Decreto 10.203, de 22 de janeiro de 2020, no qual o prazo foi prorrogando para 31 de dezembro de 2022.

Pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades (2017) demonstrou que apenas 43% dos municípios brasileiros pesquisados possuíam esse essencial instrumento de planejamento. O destaque positivo fica para a região Sul com 72% e o destaque negativo para Nordeste e Centro-Oeste com 18,5% e 14,9%, respectivamente. Cabe destacar, ainda, que muitos planos se constituem em mera cópia de outro documento, contendo inconsistências e baixa qualidade, sem retratar as particularidades locais, o que dificulta a sua transformação em instrumentos efetivos de planejamento e gestão.

Gráfico 10 – Municípios com PMSB (% dos municípios pesquisados)



Fonte: Ministério das Cidades (2017), Elaboração própria

A Lei 11.445/2007 também condicionou a validade dos contratos de prestação de serviços à existência de um órgão/entidade reguladora independente e dissociada da prestação dos serviços para que ela não seja apenas um órgão de acompanhamento, mas cumpra seu papel de fiscalização e poder de polícia. As

agências reguladoras podem ser de natureza municipal, intermunicipal ou estadual e, além disso, os entes reguladores podem ser exclusivos de saneamento ou multissetoriais. De acordo com a pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR (2017) existem 49 agências que regulam saneamento no Brasil, sendo: 23 municipais, 22 estaduais, uma distrital e três consórcios.

Tabela 2 – Agências reguladoras de saneamento básico no Brasil

Agências municipais	Agências estaduais	Agências de consórcios de municípios	Agência distrital	Total
23	22	3	1	49

Fonte: ABAR (2017), Elaboração própria

A prestação do serviço de saneamento é de responsabilidade dos municípios, podendo ser delegada para terceiros, tanto da iniciativa privada quanto da administração pública (direta ou indireta). Além disso, o prestador pode ter abrangência local (atendem a um único município), microrregional (atendem a menor quantidade de municípios, limítrofes ou não, do que os prestadores regionais) ou regional (atendem a diversos municípios, limítrofes ou não, e geralmente correspondem às companhias estaduais). De acordo com o SNIS (2019), de um total de 1.568 prestadores que responderam à pesquisa, temos: 28 de abrangência regional (1,8%), oito de abrangência microrregional (0,5%) e 1.532 prestadores de abrangência local (97,7%).

Tabela 3 – Prestadores de serviços por abrangência e características do atendimento (2018)

Prestadores de serviços		Quantidade de municípios atendidos		População urbana dos municípios	
Abrangência	Quantidade	Água	Esgotos	Água	Esgotos
Regional	28	4.029	1.403	129.754.872	105.341.765
Microrregional	8	35	20	928.927	826.207
Local	1.532	1.102	1.107	44.830.494	52.547.831

Fonte: SNIS (2019)

Os prestadores de serviços de abrangência regional estão presentes em 78,0% dos municípios que responderam ao SNIS em 2018 para abastecimento de água e 55,5% para esgotamento sanitário. Quanto à população urbana atendida, temos que eles são responsáveis por 73,9% para abastecimento de água e 66,4% para esgotamento sanitário.

Por sua vez, os prestadores de abrangência local são responsáveis pelo atendimento de 21,3% dos municípios em relação à abastecimento de água e 43,8% para esgotamento sanitário. No que se refere à população urbana, temos que esses percentuais são de 25,5% para abastecimento de água e 33,1% para esgotamento sanitário.

Em complementação à análise acima, o SNIS (2019) apresenta a classificação dos prestadores de serviço quanto à sua natureza jurídica. Observa-se que os prestadores de abrangência regional são em sua maioria sociedades de economia mista, contando ainda com duas autarquias (DEPASA e ATS), uma empresa privada (SANEATINS) e uma empresa pública (COPANOR). Na abrangência microrregional, têm-se três autarquias e cinco empresas privadas. Entre os prestadores de serviços de abrangência microrregional, têm-se três autarquias e cinco empresas privadas. Por fim, entre os prestadores de serviços locais, 996 são de administração pública direta, 422 de autarquias, 100 de empresas privadas, seis sociedades de economia mista, cinco empresas públicas e três organizações sociais. Isto posto, infere-se que a participação privada no setor de saneamento ainda é incipiente, correspondendo a apenas 6,8% do total de prestadores de serviço.

Tabela 4 – Prestadores de serviços segundo abrangência e natureza jurídica

Abrangência	Natureza Jurídica					
	Administração Direta	Autarquia	Sociedade Economia Mista	Empresa Pública	Empresa Privada	Organização Social
Regional	0	2	24	1	1	0
Microrregional	0	3	0	0	5	0
Local	996	422	6	5	100	3
Brasil	996	427	30	6	106	3

Fonte: SNIS (2019)

Sob outra ótica, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada pelo IBGE em 2017, apresenta o quantitativo de municípios atendidos pelo tipo de entidade executora. Corroborando os dados acima, nota-se que a participação privada no setor de saneamento é apenas 3,6% dos municípios em abastecimento de água e 3,1% no esgotamento sanitário. A maior concentração ocorre nos prestadores públicos, seja de forma direta pelas Prefeituras ou por meio de autarquias municipais (Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE), CESB, consórcios públicos ou Associações.

Em relação ao abastecimento de água em 2017, as CESB's são responsáveis pela prestação de serviço em 69,5% dos municípios, seguido das prefeituras com 35,2%, associações com 11,6%, SAAE's com 10,6% e, finalmente, empresas privadas com 3,6%. Quanto ao esgotamento sanitário, observa-se uma mudança no quadro, sendo a liderança quanto à prestação de serviço ser das prefeituras com 46,2% dos municípios, sendo seguida de perto pelas CESB's com 41,6%. Os SAAE's estão presentes em 11,0% dos municípios e as empresas privadas em 3,1%.

Tabela 5 – Municípios, segundo os tipos de entidades executoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário - Brasil (2008/2017)

Tipos de entidades executoras	Abastecimento de água				Esgotamento Sanitário			
	2008		2017		2008		2017	
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)
Total (1)	5.531	-	5.517	-	3.069	-	3.206	-
Prefeituras	2.303	41,6	1.940	35,2	1.753	57,1	1.480	46,2
SAAE	515	9,3	568	10,3	296	9,6	352	11,0
CESB	3.674	66,4	3.835	69,5	993	32,4	1.334	41,6
Consórcios públicos	10	0,2	8	0,1	1	0,0	1	0,0
Empresas privadas	249	4,5	200	3,6	64	2,1	100	3,1
Associações	724	13,1	640	11,6	20	0,7	24	0,7
Outros	250	4,5	166	3,0	61	2,0	41	1,3

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2017

Nota: Um Município pode ter mais de uma entidade executora do serviço. Por essa razão, um mesmo Município pode apresentar entidades de diferentes tipos.

(1) Total de Municípios com serviço em 2008 e total de Municípios com serviço em funcionamento em 2017.

Contudo, os números apresentados possuem limitações no que se refere à análise da participação de empresas privadas no setor, pois eles não consideram outras formas de privatização que não a delegação direta para empresas privadas. É sabido que a participação privada ocorre também via outras modalidades de contratos, tais como: Parceria Público-Privado (PPP) regulamentados pela Lei 11.079/04, locação de ativos e contratos de performance. Há ainda a aquisição de ações das sociedades de economia mista, situação que também não poderia ser captada por esses dados.

4 A COPASA MG

O Estado de Minas Gerais criou, em 1963, por meio da Lei Estadual nº 2.841, a Companhia Mineira de Água e Esgoto – COMAG que tinha o objetivo de fornecer os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário aos municípios mineiros. Posteriormente, com a criação do Sistema Financeiro do Saneamento e do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, foram criadas as Companhias Estaduais de Saneamento Básico, constituídas como sociedade de economia mista. Dessa forma, em 1974, após incorporar o Departamento Municipal de Águas e Esgoto (DEMAE), responsável pelos serviços de saneamento de Belo Horizonte, a então COMAG alterou o nome social para Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA MG. (COPASA MG, 2020).

Com sede em Belo Horizonte, a COPASA MG está entre as maiores empresas de saneamento do Brasil. Em 2003 realizou a abertura de capital com a realização do IPO (Oferta Pública Inicial de Ações) em 2006, ingressando diretamente no Novo Mercado da B3 - Brasil, Bolsa, Balcão, segmento que exige maior compromisso com regras de transparência e governança corporativa. Foi realizada em 2008 uma oferta secundária de ações, na qual o município de Belo Horizonte, segundo maior acionista na época, alienou todas as ações que possuía, e o estado de Minas Gerais vendeu parte das ações que possuía, mas manteve o controle acionário da empresa. (COPASA MG, 2020).

O Capital Social da COPASA MG é composto por 126.751.023 ações ordinárias, sendo que o Estado de Minas Gerais possui 50,04% das ações. O *free float* (ações em circulação) representa 49,68%. A tabela a seguir mostra a distribuição do capital social em 31/12/2019.

Tabela 6 – Composição Acionária da COPASA MG (Posição: 31/12/2019)

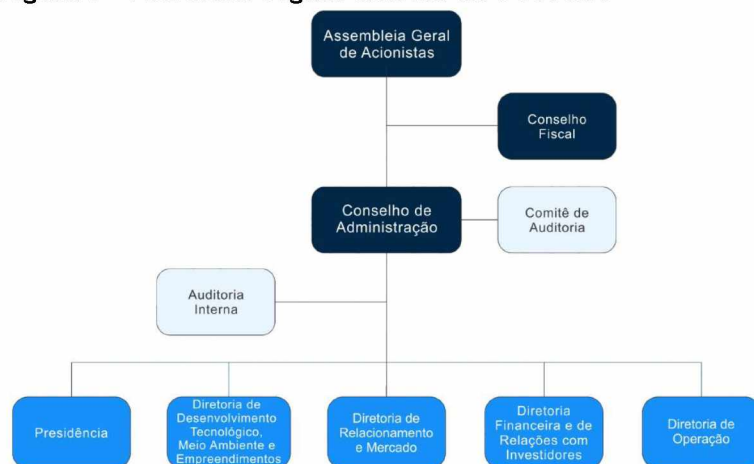
Acionistas	Ações	(%)
Estado de Minas Gerais	63.424.313	50,04%
Outros Acionistas	62.969.497	49,68%
Ações em Tesouraria	357.213	0,28%
Total	126.751.023	100,00%

Fonte: COPASA MG, 2020.

Após as eleições para governador em 2018, na qual sagrou-se vencedor o candidato Romeu Zema para o mandato no quadriênio 2019-2022, foi nomeada, em julho de 2019, a nova Diretoria que iniciou profundas transformações na Companhia, começando com uma ampla reestruturação que teve o objetivo de torná-la mais produtiva e competitiva, bem como prepará-la para enfrentar o novo ambiente que se descortina para o setor de saneamento, ou seja, o “Novo Marco Legal do Saneamento”.

A estrutura organizacional foi readequada, com redução no número de diretorias e unidades organizacionais, focando em melhorias de gestão e nos processos, bem como redução de custos e otimização de recursos. Houve a redução do número de diretorias de oito para cinco e de quase 20% das unidades organizacionais. Passou-se a contar com apenas uma Diretoria de Operação, objetivando uniformização dos padrões de qualidade e a disseminação das boas práticas. Também ocorreu a alteração da regionalização da empresa, buscando eliminar ineficiências operacionais e de logística. Em um novo conceito, foram criadas Unidades de Negócios que são apoiadas pelas também criadas Unidades de Serviços, cujo objetivo é dar suporte e prover as demandas do negócio. Já em uma visão de competitividade, foi criada a Diretoria de Relacionamento e Mercado para proporcionar mais valor e eficiência às ações de relacionamento com clientes (consumidores ou poder concedente), bem como aperfeiçoar o processo de prospecção e captação de novas oportunidades de negócio (COPASA MG, 2020). Ilustrando todas essas alterações, a nova estrutura organizacional é apresentada na figura 1 a seguir.

Figura 1 – Estrutura Organizacional da COPASA



Fonte: COPASA MG

A COPASA MG é a principal empresa prestadora de serviço de saneamento básico no Estado de Minas Gerais. Em 30 de junho de 2020, dos 853 municípios mineiros, a empresa possuía 641 concessões para prestação de serviços de água, atendendo a cerca de 11,6 milhões de pessoas, e 311 concessões para prestação de serviços de esgotamento sanitário, atendendo a cerca de 8,2 milhões de pessoas. (COPASA MG, 2020).

Tabela 7 – Concessões e Operações de Água e Esgoto – COPASA MG

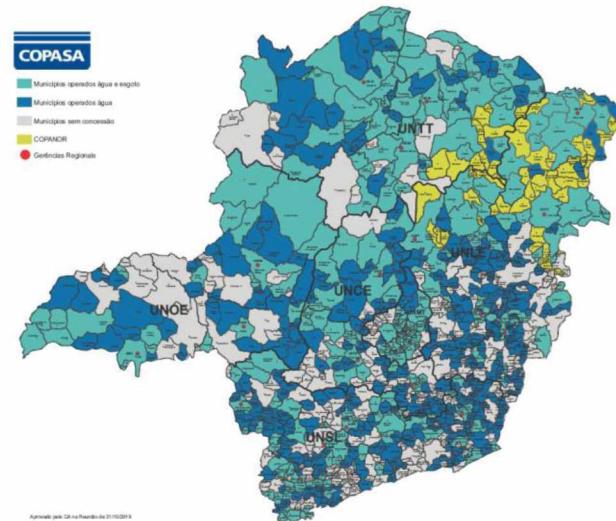
Concessões ¹	30/06/2020			30/06/2019		
	Total	Controladora	Coponor	Total	Controladora	Coponor
Água						
Concessões	641	592	49	642	593	49
Em Operação	629	581	48	629	581	48
Esgoto						
Concessões	311	255	56	311	255	56
Em Operação	264	224	40	261	222	39

⁽¹⁾ Considera-se apenas uma concessão/operação por município, independentemente de haver mais de um contrato, nos casos de atendimento de COPASA e COPANOR no mesmo município, ou de se tratar de um contrato que abranja somente distritos e localidades.

Fonte: COPASA MG, 2020.

Observa-se grande diferença na quantidade de concessões de água e esgoto. Tal fato decorre de muitas operações de esgotamento sanitário serem prestadas pelo poder concedente, os Municípios. Cabe salientar que, conforme visto na seção “Saneamento em números”, o esgotamento sanitário constitui-se no maior gargalo para universalização do saneamento básico no Brasil, não sendo diferente em Minas Gerais.

Figura 2 – Municípios operados com respectiva regionalização



Fonte: COPASA MG, 2020.

Em 64 municípios a concessão encontra-se vencida, representando cerca de 2,7% das receitas líquidas de água e esgoto. Cabe esclarecer que a COPASA MG, em observância à Lei Federal nº 11.445/2007, atendendo ao princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos essenciais, continua prestando serviços e faturando normalmente as concessões vencidas, até que ocorra o pagamento de indenização pelos ativos não amortizados. Além disso, as concessões cujos prazos de vencimentos ocorrem após janeiro de 2034 representam aproximadamente 79,5% das receitas líquidas de água e esgoto, garantindo condição de planejamento e fluxo de caixa. (COPASA MG, 2020). As dez principais concessões que, em conjunto, representavam em 30 de junho de 2020 cerca de 52,2% da receita líquida de água e esgoto da Companhia, bem como os respectivos vencimentos, encontram-se elencadas a seguir.

Tabela 8 – As dez principais concessões da COPASA MG em termos de receita

Município	Vencimento
Belo Horizonte	2034
Contagem	2073
Betim	2042
Montes Claros	2048
Ribeirão das Neves	2034
Ipatinga	2022
Divinópolis	2041
Santa Luzia	2050
Pouso Alegre	2046
Varginha	2047

Fonte: COPASA MG, 2020.

A COPASA MG possui atualmente apenas uma subsidiária integral, a COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A – COPANOR, instituída por meio da Lei Estadual nº 16.698/2007. Ela possui o objetivo de planejar, projetar, executar, ampliar, remodelar, explorar e prestar serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em localidades da região Norte de Minas e das Bacias Hidrográficas dos rios Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus, Buranhém, Itanhém e Jucuruçu. (COPANOR, 2020).

Figura 3 – Municípios operados pela COPANOR

Fonte: COPANOR, 2020.

No que se refere ao Programa de Investimento, foi disponibilizado para o ano de 2020 um orçamento de R\$ 816 milhões, mas foram investidos apenas R\$184 milhões no primeiro semestre de 2020. Um dos motivos da baixa realização é a pandemia do coronavírus que paralisou diversas obras, licitações e trâmites burocráticos, comprometendo demasiadamente esse período. Já para o período 2021 a 2024 está previsto investimento de R\$ 5 bilhões, R\$ 1,25 bilhão para cada ano, representando no total mais do que o dobro dos investimentos realizados nos últimos cinco anos (2015-2019).

Tabela 9 – Investimentos realizados pela COPASA MG (1º semestre de 2020)

Produto	Investimentos (R\$ Milhões)
Água	63
Esgoto	86
Outros	36
TOTAL	184

Fonte: COPASA MG, 2020.

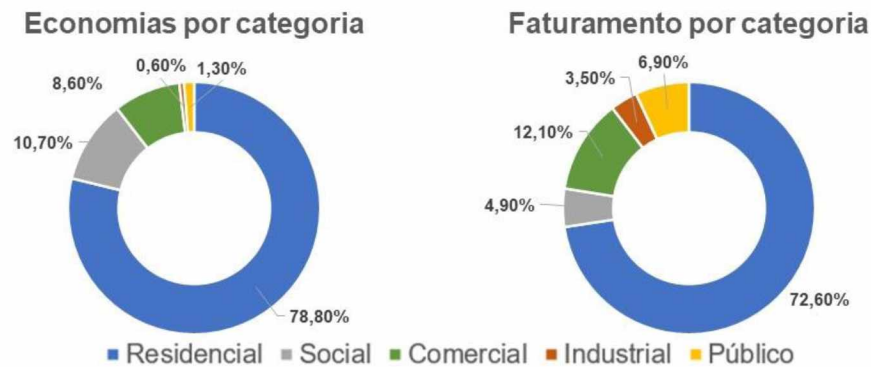
A única e exclusiva fonte de receita da COPASA MG advém do pagamento das tarifas pelos seus usuários, que estão classificados em cinco categorias de acordo com suas características: industrial, comercial, público, residencial e social. Essa categoria visa possibilitar o acesso à água tratada e ao serviço de esgotamento sanitário por meio da aplicação de tarifas diferenciadas às famílias mais pobres, referindo-se àquelas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, com renda per capita mensal menor ou igual a meio salário-mínimo nacional.

O cálculo da tarifa é realizado pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – ARSAE. No cálculo da tarifa considera-se a existência de subsídios cruzados, sendo a mesma para todas as concessões operadas pela Companhia. Dessa forma, as localidades superavitárias financiam parte dos custos das localidades deficitárias. Outro fato é que as tarifas são progressivas, ou seja, quem consome mais, paga mais pelo volume unitário consumido, buscando incentivar o consumo consciente.

Ainda em relação à tarifa, existem dois processos: a revisão tarifária e o reajuste tarifário. Esse caracteriza-se pela recomposição dos efeitos da inflação sobre os custos do prestador, não havendo avaliação mais detalhadas das condições do mercado e da qualidade e eficiência na prestação de serviços. Já a revisão tarifária ocorre a cada ciclo de quatro anos e tem a função de atualização das tarifas com a reavaliação das condições da prestação dos serviços e de mercado, com o estabelecimento de mecanismos tarifários de indução à eficiência, à expansão e à melhoria da qualidade dos serviços. A última e única revisão tarifária foi realizada em 2017 e a próxima está prevista para ser realizada em 2021. (ARSAE, 2020).

Em relação ao perfil dos clientes, na posição 30 de junho de 2020, destaca-se que a grande maioria (78,8%) é da categoria residencial, sendo responsável por 72,6% do faturamento da empresa no primeiro semestre de 2020. Na sequência temos a social com 10,7% da base de clientes, a comercial com 8,6% e a industrial com 0,6%. Embora a categoria pública represente apenas 1,3% dos clientes, ela é responsável por 6,9% do faturamento.

Figura 4 – Base de Clientes da COPASA MG



Fonte: COPASA MG, elaboração própria.

Por fim, cabe salientar que o governador Romeu Zema, durante sua campanha, defendeu a privatização da COPASA MG. Fato é que a Companhia já fez, em 2020, duas comunicações oficiais ao mercado sobre o tema, sendo a primeira em 26 de maio de 2020 na qual informou que o Conselho Mineiro de Desestatização – CMD, instituído por meio do Decreto Estadual nº 47.766/2019, autorizou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES a realizar consulta ao mercado visando à contratação de serviços técnicos necessários à estruturação e implementação do processo de desestatização da COPASA MG. A segunda comunicação ocorreu em 09 de setembro de 2020 e informa que o CMD autorizou a assinatura de contrato com o BNDES para prestação de serviços técnicos necessários a estruturação e implementação do processo de desestatização da COPASA MG. (COPASA MG, 2020).

Contudo, para os especialistas de mercado a privatização é difícil de ocorrer por dois motivos principais. Em primeiro lugar, a privatização de estatais em Minas depende da alteração de dois trechos da Constituição Estadual de Minas Gerais, que afirmam que processos de venda de empresas estatais no Estado dependem de aprovação por três quintos dos votos da Assembleia Legislativa e validação em um plebiscito. O outro obstáculo é que o contrato que a COPASA MG mantém com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, município mais importante em termos de receita, contém uma cláusula afirmando sua nulidade caso a estatal seja privatizada, e o Prefeito Alexandre Kalil já se pronunciou contra a manutenção da empresa como prestadora de serviço da capital em caso de privatização.

5 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Este capítulo procura delinear, sem exaurir o tema, os avanços, retrocessos e limitações do novo marco legal do saneamento básico no Brasil, tendo em vista tratar-se de um assunto recente e cercado de incertezas.

O caminho até a aprovação da Lei 14.026/2020 inicia-se em 06 de julho de 2018 quando é editada a MPV 844 pelo então presidente da república Michel Temer. A exposição de motivos EMI nº00006/2018 MCidades-MMA-MP relata que o objetivo era garantir maior segurança jurídica aos investimentos no setor de saneamento básico, aperfeiçoar a legislação e promover maior interação entre as políticas públicas de recursos hídricos e saneamento básico. Apresentou-se como motivos para edição da MPV844: a baixa capacidade regulatória dos municípios, considerados titulares e responsáveis pelo serviço de saneamento nas cidades; a falta de padronização regulatória, o que proporciona custos de transação relevantes aos prestadores que são obrigados a se adaptar a regras regulatórias diferentes na prestação de um mesmo serviço; a necessidade de novas regras para estimular o uso racional dos recursos pelo setor de saneamento.

Sousa (2018) relata que essa MPV foi chamada de “MP da Privatização do Saneamento”, uma vez que ela promovia a expansão da participação privada no setor, sendo amplamente defendida pelas entidades representativas dos grupos privados: Associação Brasileira de Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON e a Confederação Nacional da Indústria – CNI.

Através da leitura da MPV 844 observa-se que foram propostas quatro grandes mudanças institucionais: i) atribuição à Agência Nacional de Águas – ANA da competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico; ii) eliminação da obrigatoriedade do plano municipal de saneamento como condição para a contratação de empresas de prestação de serviços; iii) criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico – CISB, cuja finalidade seria assegurar a implantação da Política Federal de Saneamento Básico e melhorar a alocação de recursos financeiros; iv) alterar a dispensa de licitação prevista na Lei 11.107/2005, tornando obrigatório o chamamento público para a obtenção de manifestação de interesse de possíveis propostas mais vantajosas.

No que se refere às novas competências da ANA, ocorreram questionamentos quanto à capacidade da agência na centralização de normas de um setor operado em escalas e modelos diversificados, e que poderia haver conflitos de interesse em função dela operar outros usos da água. Contudo, a centralização das normas regulatórias foi considerada positiva em função de permitir a criação de um padrão nacional.

Já a adoção de estudos técnicos em substituição aos planos municipais de saneamento não foi bem vista, uma vez que o PMSB é um importante instrumento de planejamento e não se trata de mera burocracia, sendo que a sua ausência evidencia falta de planejamento. A principal alteração referiu-se à obrigatoriedade de chamamento público pelos municípios e, caso outra prestadora manifeste o interesse pela exploração, a prefeitura deverá abrir uma licitação. Nessa modificação, os municípios superavitários iriam atrair interessados a participar do chamamento público, mas não os deficitários, que acabariam sob a responsabilidade dos municípios e estados, possivelmente por meio das CESB's. O impacto nessas seria tremendo, vez que, caso ocorra a perda das concessões superavitárias, haverá o comprometimento de todo o mecanismo do subsídio cruzado, que é utilizado para proporcionar uma prestação de serviço com qualidade para todos e ampliar a cobertura nos municípios mais pobres. Por fim, caso as CESB's fossem privatizadas, os contratos de programa seriam mantidos normalmente, independentemente da anuência dos municípios quanto ao novo prestador e regras do contrato, o que não era até então permitido pela legislação. Se o município discordar, ele teria que arcar com os investimentos não amortizados realizados pela CESB. Contudo, se permanecer, não há menção sobre a indenização às CESB's pelo novo prestador (SOUZA, 2018).

O prazo inicial de vigência de uma MPV é de 60 dias e é prorrogado automaticamente por igual período caso não tenha sua votação concluída nas duas casas do Congresso Nacional. A MPV 844 não foi votada e teve o término de vigência em 19 de novembro de 2018, após a prorrogação automática.

Pouco tempo depois, no dia 27 de dezembro de 2018, é editada a MPV 868, como um dos últimos atos do mandato do presidente Michel Temer, que na verdade se trata de cópia "melhorada" do texto da MPV 844. A exposição de motivos EMI nº00017/2018 MCidades-MMA-MP deixou ainda mais claro o viés de

privatização ao argumentar que “Trata-se de um setor altamente monopolizado, onde as estatais têm forte predomínio e a iniciativa privada participa, timidamente, em apenas 6% dos municípios assistidos”. Enfatizou-se a necessidade de unicidade de regras regulatórias, destacando a existência de 49 agências reguladoras responsáveis pela regulação de 2.906 municípios, sendo que 2.664 não possuem nenhum tipo de regulação (48% do total de municípios brasileiros). As críticas existentes à MPV 868 são semelhantes às aquelas mencionadas anteriormente em relação à MPV 844, sendo que o seu objetivo principal, de acordo com Moraes e Borja (2019, p.11), continuou sendo “superar, de forma inconstitucional, os entraves jurídico-institucionais, para privatizar os serviços públicos de saneamento básico.” Após diversas tratativas e como não houve acordo para sua aprovação pelo Congresso Nacional, a MPV 868 caducou, perdendo sua vigência em 03 de junho de 2019.

Antes do fim da vigência da MPV 868, no dia 30 de maio de 2019, o senador Tasso Jereissat apresentou o PL 3.261/2019 ao Senado Federal que, conforme expostos nas suas justificativas, baseava-se nas regras da MPV 868, acrescentando ajustes para aperfeiçoamento. Argumentou-se que diante da crise fiscal pela qual se passa o Estado brasileiro, seria fundamental o aumento de participação do capital privado no setor para atingir a almejada universalização dos serviços. Salientou que o mérito do projeto de lei já havia sido discutido de forma profunda na Comissão Mista de Medida Provisória nº 868, na qual foram realizadas sete reuniões, entre 27 de março e sete de maio de 2019, inclusive três audiências públicas.

Em 02 de agosto de 2019, de autoria da Presidência da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, recebeu o PL 4.162/2019, que inicialmente foi apensado ao PL 3.261/2019. Contudo, os apoiadores do PL 3.261/2019 aprovaram a preferência ao PL 4.162/2019, uma vez que a base de governo do Presidente Jair Bolsonaro e o chamado centro votou por essa preferência. Dessa forma, o PL 4.162/2019 tornou-se o “texto base”, passando a votação das emendas a esse PL, trazendo também o relatório do deputado Geninho Zuliani (relator do PL 3.261/19).

Após aprovação na Câmara dos Deputados em 17 de dezembro de 2019, o PL 4.162/2019 foi enviado para votação no Senado Federal, que, em 24 de junho

de 2020, também o aprovou, encaminhando-o para a sanção presidencial. No dia 15 de julho de 2020, o Presidente Jair Bolsonaro sancionou o PL 4.162/2019, convertendo-o na Lei 14.026/2020, publicada em 16 de julho de 2020, após veto de 12 artigos do PL 4.162/2019.

5.1 Principais pontos de discussão da Lei 14.026/2020

A Lei nº 14.026/2020, já no seu artigo terceiro, traz novidade ao apresentar a alteração de nome da ANA, que passou a se chamar Agência Nacional de Águas e **Saneamento Básico**, mantendo, contudo, a mesma sigla. Inclui-se agora no rol de suas competências a instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, sobre os tópicos abaixo, sem, contudo, normalizar diretamente o setor, em busca de uniformidade regulatória e segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços. Essa racionalização das normas, vez que passam a ser produzidas em caráter uniforme pela ANA, objetiva evitar a elaboração dessas por Estados, Municípios e as cerca de 50 agências reguladoras locais espalhadas pelo país, no intuito de reduzir os riscos regulatórios do negócio e facilitando a prestação de serviço por uma empresa que atue em vários municípios. Dessa forma, a ANA deverá elaborar estudos técnicos visando disponibilizar guias e manuais contendo as melhores práticas regulatórias.

- 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 Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- 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. (BRASIL, 2020)

O novo marco legal deixa uma lacuna ao não definir claramente como a regulação deverá ser implantada e ao não direcionar explicitamente como deve ocorrer a articulação entre os entes federativos e os demais órgãos envolvidos na política do setor de saneamento, como as agências reguladoras subnacionais, uma vez que essas não foram eliminadas.

As regras de referência de regulação tarifária deverão estabelecer mecanismos de subsídios para as populações de baixa renda, em busca de proporcionar meios que possibilitem a universalização dos serviços, que poderão ser tarifários – quando integrarem a estrutura das tarifas – ou fiscais – quando decorrerem de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções.

A ANA caberá avaliar também o cumprimento das normas de referência pelas agências responsáveis pela regulação e fiscalização dos serviços. Contudo a adoção das regras estabelecidas pela ANA poderá ser gradual, preservando direitos em função de normas existentes e propiciando tempo para que as entidades reguladoras se preparem adequadamente. Caso haja conflitos que envolvam municípios, agências reguladoras ou prestadores de serviços públicos de saneamento básico, a ANA poderá realizar ação mediadora, desde que haja concordância entre as partes.

As entidades reguladoras e fiscalizadoras, cuja relação estará disponível no site da ANA, terão como requisito a adoção das normas de referência para ter 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. Embora não sejam obrigados a seguirem as orientações da ANA, utilizou-se neste ponto uma estratégia de *enforcement*, ou seja, condicionou-se o acesso aos recursos federais à adoção das normas de referências estabelecidas pela ANA. Contudo, é provável que municípios que se sentirem

prejudicados ao terem seu acesso a recursos da União restritos busquem na justiça o seu direito.

Nesse novo papel a ser exercido pela ANA serão necessários investimentos consideráveis, visto que ela passou a atuar nos quatro componentes do saneamento (fornecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana) junto aos 5.570 municípios, em 26 estados e o distrito federal, além de órgãos reguladores e dos prestadores de serviços locais. Por isso, limitações de ordem orçamentária, técnica e operacional da ANA poderão constituir-se em grande desafio no futuro. Quanto ao quadro de pessoal, ela não realiza concurso desde 2012 para o cargo de Técnico Administrativo, que exige nível médio, e desde 2008 para Especialista em Recursos Hídricos e Analista Administrativo, que exigem nível superior. Contudo, já tem sido noticiado na mídia² que o órgão requisitou autorização junto ao Ministério da Economia para realização de processo seletivo para 101 vagas, aguardando o aval para iniciar o certame.

Outro ponto relevante, talvez o principal deles, alterado pelo novo marco legal do saneamento foi a vedação da prestação por contrato de programa dos serviços públicos de saneamento básico. O contrato de programa consiste no município optar por não realizar uma licitação e celebrar uma concessão dos serviços com uma Companhia Estadual de Saneamento Básico, por meio de uma dispensa de licitação, prevista na Constituição, na Lei de Licitações, na Lei do Saneamento Básico e na Lei dos Consórcios Públicos. Era um consórcio entre entes públicos, um contrato com obrigações e deveres mútuos a serem cumpridos, inclusive constando metas a serem alcançadas. Cabe acrescentar que os contratos de concessão e os contratos de programa existentes permanecerão em vigor até o seu vencimento, quando deverão ser licitados, desde que comprovem a capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por terceiros, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033.

Em complemento, o art. 14 da Lei 14.026/2020 expõe que no caso de alienação de controle acionário da empresa pública ou sociedade de economia mista responsável pelo serviço não será necessária a anuência prévia do município quanto à alienação, desde que os contratos de programa ou de concessão em execução não sofram alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas. Caso ocorra

² <https://folhadirigida.com.br/concursos/noticias/ana/concursos-ana-pedido>

alteração do contrato vigente, deverá ser apresentada proposta de substituição do contrato existente, que será apreciado em 180 dias pelo poder concedente. A ausência de manifestação dos entes públicos que formalizaram o contrato de programa no prazo mencionado configurará anuência à proposta apresentada. Além disso, os contratos de PPP ou as subdelegações existentes deverão ser mantidos pelo novo controlador, no caso de alienação de controle de empresa estatal ou sociedade de economia mista, mantendo prazos e condições pactuadas anteriormente.

De certa forma, ao tornar obrigatória a licitação, força-se a privatização, pois é sabido que as CESB's não possuem capacidade de competição com a iniciativa privada, visto que estão sujeitas à diversas legislações que dificultam, retardam e encarecem sua prestação de serviço. Isso também poderá comprometer todo o mecanismo de subsídio cruzado existente nas companhias estaduais, pois ao perderem as concessões dos municípios superavitários não terão condições de arcar com a prestação de serviço nos municípios deficitários, deixando de prestar o relevante papel social realizado pela empresa pública ao levar saneamento para os locais mais pobres. Além disso, tal situação poderá proporcionar uma desvalorização das CESB's, e, conseqüentemente, do patrimônio do Estado, pois é sabido que o valor dessas companhias está no fluxo de caixa proporcionado pelos contratos de programa existentes.

Ao tornar obrigatória a licitação, abre-se grande discussão quanto à atratividade para o setor privado das concorrências dos municípios menores e/ou deficitários. Acredita-se que a iniciativa privada irá disputar licitação nos municípios superavitários, nos grandes centros, deixando a cargo do Município ou Estado, talvez por meio das CESB's, a prestação de serviço nas pequenas cidades, mais pobres, com Índice de Desenvolvimento Humano – IDHs mais baixos, e que não terão atratividade econômico-financeira. A essas caberá a prefeitura, ou através do estado, buscar em políticas públicas os investimentos para garantir à sua população acesso à água e ao esgotamento sanitário. No dizeres do setor de saneamento, temos que a privatização irá entregar o filé para as empresas privadas, que são as capitais e os grandes centros, deixando o osso, o interior, as cidades pequenas e pobres, à mercê, sem água, sem saneamento básico e dependendo de

investimentos públicos federais ou do estado, os quais têm sido dito escassos para justificar a necessidade da privatização.

Visando viabilizar a prestação dos serviços nos municípios deficitários, onde a população tem baixa capacidade de pagamento e/ou possui grande necessidade de investimento, a Lei 14.026/2020 determina que os Estados componham grupos de municípios, ou blocos, que serão instituídos por lei complementar estadual e contratarão os serviços de forma coletiva. Caberá à União estabelecer tais blocos de forma subsidiária, caso o Estado não os estabeleça no prazo de um ano da publicação da Lei supramencionada, ou seja, até 14 de julho de 2021. Em termos práticos, o prestador ao invés de celebrar um contrato com cada município, firmará um contrato com o bloco de municípios, ocorrendo o planejamento, execução e monitoramento de forma conjunta. Busca-se assim obter ganhos de escala e garantir viabilidade econômico-financeira dos serviços com vistas à universalização.

Os municípios pertencentes ao mesmo bloco não precisam ser vizinhos, limítrofes geograficamente, permitindo assim que municípios mais e menos atraentes para investimentos sejam reunidos em um mesmo bloco para garantir o financiamento das operações nos municípios menos atraentes. O bloco será constituído sob a forma de uma autarquia intermunicipal e não poderá celebrar contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, bem como subdelegar o serviço sem prévio procedimento licitatório.

Algumas indagações fazem-se necessárias neste ponto. Como serão organizados os blocos em que os municípios já possuem contratos celebrados (de programa ou concessão) e em vigor? Qual será a atratividade para um município superavitário integrar o bloco com municípios deficitários? Há chance de municípios deficitários ficarem fora dos blocos e acabarem marginalizados, sobrando para o Estado a sua sustentação. Por isso, necessita-se de diretrizes claras nesse ponto, pois há possibilidade de discussão, especialmente em juízo, sobre o tema. Caso isso ocorra, haverá o impacto negativo quanto ao objetivo de promover maior segurança jurídica para atrair novos investidores privados para o setor.

Quanto ao prazo para apresentação do PMSB, o artigo 19 da Lei 14.026/2020 referendou a última postergação de prazo ocorrida por meio do Decreto 10.203, de 22 de janeiro de 2020, no qual se estipulou que os titulares de serviços

públicos de saneamento básico devem publicar seus planos de saneamento básico até 31 de dezembro de 2022. Acrescentou-se a definição de que são considerados planos de saneamento básico os estudos que fundamentem a concessão ou a privatização. Além disso, os planos devem ser revistos periodicamente, em no máximo 10 anos.

No caso dos blocos de municípios, esses poderão estabelecer um plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de municípios atendidos, que prevalecerá sobre os planos municipais, quando existirem. Contudo, o plano regional dispensa a necessidade de elaboração de plano municipal de saneamento básico – PMSB.

Outro ponto que vale destacar é referente à meta para se atingir a universalização do saneamento até 2033, que embora não seja novidade, visto que estava prevista desde 2013 no Plansab, porém nunca foi respeitada. Contudo, a partir de agora ela deixa o caráter “simbólico” e passa a ser condicionante de validade dos contratos. Assim, os contratos de prestação de serviços deverão definir metas que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Essas metas, deverão ser calculadas de maneira proporcional no período e de forma progressiva. Além disso, deverão estabelecer metas relativas a não intermitência do abastecimento, de redução de perdas, de melhoria dos processos de tratamento. Os contratos em vigor que não possuírem as metas terão até 31 de março de 2022 para realizarem essa inclusão.

O cumprimento das metas deverá ser verificado anualmente pela agência reguladora levando em conta o horizonte dos últimos cinco anos, sendo que elas deverão ter sido cumpridas em pelo menos três desses, com a primeira fiscalização ocorrendo somente após o quinto ano de vigência do contrato. As metas deverão ser observadas no âmbito municipal ou regional, de acordo com a prestação de serviço realizada. No caso do seu não atingimento, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora, podendo ser adotadas medidas sancionatórias e até eventual declaração de caducidade da concessão, ficando ainda vedada a distribuição de lucros e dividendos.

O problema aqui identificado é que, embora bem intencionado, o referido dispositivo legal peca por estabelecer meta uniforme para realidades heterogêneas.

Em algumas situações, o seu cumprimento pode ocasionar tarifas dificilmente implementáveis do ponto de vista político e da capacidade de pagamento de parcela da população, visto que o alcance das metas em muitos casos requer altos investimentos. Constitui-se, então, o maior desafio: definir uma tarifa ao mesmo tempo justa para o cidadão, a qual ele consiga arcar sem comprometer seu orçamento familiar, e capaz de remunerar adequadamente o prestador.

Por fim, cabe destacar que o Comitê Interministerial de Saneamento Básico – CISB, instituído pelo artigo 7º da Lei 14.026/2020 que incluiu o artigo 53-A na Lei nº 11.445, já foi regulamentado pelo Decreto Federal 10.430/2020, do dia 20 de julho de 2020, sendo finalidade do Comitê assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e articular a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal quanto à alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico. O Decreto supramencionado no art. 7º relata que o CISB poderá convidar especialistas, pesquisadores e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas para participar de suas reuniões, prestar informações ou apoiar a execução dos trabalhos, sem direito a voto.

5.2 Os vetos ao PL 4.162/2019

O veto caracteriza-se pela discordância do Presidente da República com determinado projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), previsto no artigo 66 da Constituição Federal. Ele pode ser político – quando a matéria é contrária ao interesse público – e/ou jurídico – quando considerada inconstitucional, podendo também ter abrangência total ou parcial, sendo que neste caso recai sobre o texto integral do artigo, parágrafo, inciso ou alínea. O Presidente possui o prazo de 15 dias úteis após o recebimento da matéria para manifestação e oposição do veto, caso necessário. Não havendo manifestação do Executivo nesse período, o projeto de lei é considerado sancionado (CONGRESSO NACIONAL, 2020).

No que se refere ao Novo Marco Regulatório do Saneamento, o Presidente Jair Bolsonaro comunicou por meio da mensagem nº 396, de 15 de julho de 2020, que decidiu vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, 18 dispositivos do PL 4.162/2019, que se converteu na Lei 14.026/2020. O veto mais relevante é o do artigo 16, que criou uma regra de

transição entre os modelos de operação para o setor de saneamento básico. O normativo autorizava a renovação dos contratos de programa em vigor e a formalização/regularização das prestações de serviço que ocorrem sem contrato ou com contrato vencido, podendo ser reconhecidos como contratos de programa e formalizadas ou renovados mediante acordo entre as partes, desde que realizados até 31 de março de 2022, e com prazo máximo de vigência de 30 anos. As razões para o veto contidas na mensagem nº 396 do Presidente são:

A propositura legislativa, ao regularizar e reconhecer os contratos de programa, situações não formalizadas de prestação de serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como possibilitar a prorrogação por 30 anos das atuais avenças, prolonga de forma demasiada a situação atual, de forma a postergar soluções para os impactos ambientais e de saúde pública decorrentes da falta de saneamento básico e da gestão inadequada da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Ademais, a proposta, além de limitar a livre iniciativa e a livre concorrência, está em descompasso com os objetivos do novo marco legal do saneamento básico que orienta a celebração de contratos de concessão, mediante prévia licitação, estimulando a competitividade da prestação desses serviços com eficiência e eficácia, o que por sua vez contribui para melhores resultados.

Conforme exposto acima, considerou-se que a possibilidade de renovação de contrato vigente ou formalização de contratos precários por até 30 anos deixava a transição dos modelos bastante longa, bem como estaria em descompasso com o objetivo do novo marco legal do saneamento básico de incentivar a competitividade por meio da prévia licitação. Espera-se que este veto possa desencadear uma transformação do setor de saneamento, acelerando a competição entre as CESB's e o setor privado na prestação de serviços, incentivando os governos estaduais a avaliar a possibilidade de privatização de suas companhias estaduais. Tal fato encontra respaldo na posição de desvantagem para uma maior competição por concessões, devido a seus maiores custos operacionais e ineficiências. Por isso, a privatização dessas companhias seria uma alternativa para evitar que tais empresas percam sua capacidade de geração de caixa e valor com o tempo, em decorrência do risco de não vencerem licitações futuras de concessões.

Contudo, cabe destacar que só foi possível a aprovação do PL 4.162/2019 após inclusão do artigo 16, vetado pelo presidente, oriundo de um pacto democrático construído após mais de dois anos de discussões entre Executivo, Legislativo, juristas e diversas entidades representativas do setor de saneamento.

Ao não honrar o acordo prévio, o Governo Federal impõe riscos e poderá promover a paralisação do setor de saneamento no País, afastando investimento ao invés de fomentá-los, sendo objeto de diversas ações judiciais. Fato é que as CESB's irão paralisar os investimentos realizados nas localidades que se enquadrem nessa situação. Sem uma transição, poderá haver ruptura e descontinuidade da prestação dos serviços públicos essenciais à população brasileira.

Outro dispositivo vetado foi o § 4º do art. 3º da Lei nº 11.445, alterado pelo art. 7º do PL 4.162/2019, que estabelecia a facultatividade dos municípios na participação nas prestações regionalizadas, dentre elas os blocos de municípios para licitação. Dessa forma, acabou-se por interferir na autonomia do município que é o detentor da titularidade do serviço. A alegação contida na mensagem nº 396 foi que a facultatividade “viola o § 3º do art. 25 da Constituição da República, ante a compulsoriedade da participação dos Municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas.”

Por fim, resta o veto aos parágrafos 6 e 7 do artigo 14 do PL 4.162/2019, que se refere à indenização de investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido comprovadamente custeados pelo lucro ou por empréstimos tomados especificamente para esse fim, quando os municípios não concederem anuência a processos de privatização destas empresas e assumirem a prestação de serviços de saneamento. O argumento utilizado aqui para o veto foi a insegurança jurídica gerada devido ao descompasso com a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), a qual já dispõe sobre todo o processo de concessões. Além disso, não seria possível na prática fazer a distinção entre receita proveniente de tarifa direcionada para um ativo, tornando inviável a implementação e inviabilizando o pagamento da indenização, o que caracteriza enriquecimento ilícito por parte do titular que se apropriar de um recurso que é do prestador.

Os demais vetos também estendem a obrigatoriedade de licitação nos serviços de manejo de resíduos sólidos; isenta a União de disponibilizar recursos financeiros e fornecer assistência técnica na constituição dos blocos de municípios; proíbe a alteração da nomenclatura do cargo “Especialista em Recursos Hídricos” para “Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico”; afasta a delegação de competência para a União e Estados quanto ao licenciamento

ambiental; e isenta a União de disponibilizar recursos financeiros e assistência técnica para o encerramento dos lixões.

Os vetos realizados pelo Presidente Jair Bolsonaro serão objeto de deliberação pelo Congresso Nacional. Inicialmente concede-se cinco minutos aos oradores inscritos e o processo de votação pode se iniciar após a discussão de quatro senadores e seis deputados. A votação é ostensiva e nominal, por meio de cédula eletrônica de votação, podendo haver deliberação em painel eletrônico. Para rejeição do veto é necessária a maioria absoluta (quórum de aprovação de determinadas matérias que exige número de votos favoráveis maior que a metade da composição do colegiado) dos votos de Deputados e Senadores, ou seja, 257 votos de deputados e 41 votos de senadores. A apuração inicia-se pela Câmara dos Deputados, salvo se o projeto de lei vetado for de iniciativa do Senado, quando se inverte a ordem. Os votos da outra Casa somente serão apurados se o vetor for rejeitado na primeira. Caso veto seja derrubado, as partes correspondentes do projeto apreciado são encaminhadas à promulgação pelo Presidente da República em até 48 horas (CONGRESSO NACIONAL, 2020).

5.3 Impactos na COPASA MG

O primeiro e principal impacto que a COPASA MG poderá sofrer será em relação à obrigatoriedade de licitação pelos municípios, uma vez que anteriormente era possível a celebração de contrato de programa. Com isso, as concessões que vencerem no futuro não poderão mais celebrar os contratos de programa de forma direta com as Companhia Estaduais, sendo obrigadas a realizar uma licitação. Da mesma forma ocorrerá com os 64 municípios nos quais a empresa presta serviço com contrato vencido.

Tal fato poderá ocasionar perdas de prestação de serviços em alguns municípios, em virtude da menor competitividade frente ao setor privado, haja vista as limitações legais (como realização de licitação para compra de produtos e realização de obras, contratação de pessoal por meio de concurso público, dificuldade quanto à demissão de pessoal, dentre outros) e custos comumente maiores em relação aos materiais e produtos utilizados em sua operação. Por conseguinte, a perda de concessões também pode ocasionar a desvalorização da

Companhia, haja vista que o seu valor está no fluxo de caixa proporcionado pelos contratos de programa existentes, abrindo campo para as privatizações.

Em virtude disso, será necessário às CESB's se reinventarem frente aos desafios impostos pelo novo marco legal do saneamento, abrindo-se para o novo, dialogando com poder concedente, agências reguladoras e clientes, bem como repensar modelos de prestação de serviço como as PPP's e Sociedade de Propósito Específico – SPE. A SABESP já deu o pontapé inicial ao participar de um leilão em Alagoas³ referente ao processo de privatização da Companhia de Saneamento de Alagoas – CASAL em conjunto com a Iguá Saneamento, rompendo fronteiras e estabelecendo parceria com o setor privado.

Outra opção refere-se à busca por novos mercados, como o aterro sanitário, ainda pouco explorado e que poucas empresas demonstram interesse em virtude da complexidade de sua operação, bem como o custo elevado de implantação. Contudo, a COPASA MG já opera, desde julho de 2017, o aterro sanitário de Varginha, obtendo sucesso nesta prestação de serviço, mas que ainda não foi expandida para outras regiões do estado.

A perda de concessões aliada à formação de blocos de municípios, conforme previsto na Lei 14.026/2020, poderá comprometer também a tarifa única cobrada em todo o Estado, decorrente da realização do subsídio cruzado. Poderá ocorrer a cobrança de tarifa por bloco ou até mesmo uma tarifa única municipal. Sendo assim, determinadas regiões poderão ter sua tarifa majoradas enquanto outras poderão ter sua tarifa reduzida, a depender da formação de cada bloco de municípios pelo governo do Estado.

Outro fato que poderá impactar demasiadamente o valor das tarifas será a obrigatoriedade do atingimento da meta de universalização do saneamento até 2033, a qual estabelece o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgotos. Sendo assim haverá necessidade de aumento substancial de investimento pela companhia em vários municípios, podendo ocasionar dois problemas: pelo lado da empresa, estaria ligado às fontes de financiamento, haja vista a capacidade de endividamento frente aos financiamentos em andamento; e pelo lado do cliente, o problema estaria relacionado ao grande aumento da tarifa, podendo comprometer o orçamento

³ <https://aesbe.org.br/sabesp-mira-concessao-de-agua-e-esgoto-em-alagoas/>

familiar. Cabe lembrar que o cumprimento das metas deverá ser verificado anualmente pela ARSAE, tendo como base os últimos cinco anos e sendo necessário que as metas tenham sido cumpridas em pelo menos três. Caso não sejam atingidas, poderá ser instaurado processo administrativo e aplicadas sanções, bem como uma eventual declaração de caducidade da concessão.

Quanto ao novo papel da ANA, possivelmente haverá necessidade de adaptação pela COPASA MG às novas diretrizes e regulamentações, tendo em vista o foco de padronizar em nível nacional a prestação de serviço no setor. Poderá ocorrer também aumento na incidência das fiscalizações pela ARSAE-MG, bem como maior rigidez quanto ao cumprimento da legislação, uma vez que a ANA fiscalizará o cumprimento das normas de referência pelas agências locais responsáveis pela regulação e fiscalização dos serviços.

Por fim, e não menos importante, encontra-se a espera da análise dos vetos, pelo Congresso Nacional, aos dispositivos da Lei 14.026/2020, realizados pelo Presidente Jair Bolsonaro, haja vista que a sua derrubada poderá ocasionar novamente uma grande mudança no setor. O veto ao artigo 16 irá impactar imediatamente a COPASA MG, haja vista a prestação de serviço com contrato vencido em 64 municípios, ou seja, são 64 licitações que a empresa deverá participar, correndo o risco de não vencer, reduzir o faturamento e permanecer com o custo de pessoal. Tal artigo era da suma importância, pois autorizava a renovação dos contratos de programa em vigor e a formalização/regularização das prestações de serviço que ocorrem sem contrato ou com contrato vencido, desde que realizados até 31 de março de 2022 e por no máximo 30 anos.

A derrubada desse veto é aguardada ansiosamente pelas CESB, podendo ocasionar uma corrida para renovação dos contratos de programa vigentes e a celebração de contratos com municípios que possuíam contratos vencidos ou estão sem contrato. Caso haja a derrubada, cabe destacar o exíguo tempo disponibilizado para a realização de acordo entre as partes e a celebração do contrato de programa, pois, historicamente, renovações demoram anos para serem realizadas em decorrência de conflitos entre os prestadores de serviços e os municípios, além de divergências partidárias que acabam impactando nesse processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução histórica do setor de saneamento no Brasil evidencia a alternância na concepção ideológica desta política pública. Há uma disputa quanto o caráter do saneamento básico, ora tratado como direito social, ora como um produto comercial, de cunho neoliberalista. No início, dos anos 1960 até o fim do Planasa, a abordagem era o tratamento do saneamento básico como direito social, com investimentos maciços em infraestrutura e implantação da política do subsídio cruzado. Do início dos anos 1990 até 2007, com a presença de governos neoliberais, ocorre a primeira onda de privatização do serviço público brasileiro e redução de investimentos, tratando o saneamento como mercadoria. Neste período é importante separar que se ocorreram falhas, elas não foram das CESB's, mas sim da ausência da política pública, tendo o Brasil passado por quase 20 anos (1985 a 2007) sem uma política efetiva, com números pífios, principalmente no que se refere a investimentos.

Com a promulgação da Lei 11.445/2007 e a instituição do PAC há a retomada da vertente que enxerga o saneamento como direito social; e, recentemente, com o governo do Presidente Jair Bolsonaro, o retorno do mercantilismo com nova onda de privatizações, inclusive com a criação da Secretaria de Desestatização subordinada ao Ministério da Economia e a atuação ativa do BNDES na elaboração de projetos de desestatização. Essa alternância das políticas públicas de saneamento, ora como direito social e ora como mercantilismo, acabou por impactar demasiadamente o setor, sofrendo com descontinuidades e falta de planejamento.

Conforme já abordado por Borja (2014), a Lei nº 11.445/2007 encerrou um longo período de incerteza e indefinições quanto à lacuna existente em decorrência da ausência de um marco legal do saneamento básico brasileiro, inaugurando uma nova fase para o País, com o planejamento assumindo a condução dessa política pública. Contudo, ressalta-se que a iniciativa privada, o capital, não foi priorizado nem na Lei nº 11.445/2007 e nem no Plansab, e vem, ao longo dos anos, realizando seguidas investidas para modificá-los, em busca de alcançar o seu espaço. A MPV 864 e 868/20018 trouxeram de forma clara o ideário neoliberal do novo ambiente político, evidenciando os impactos negativos para a

política e para os serviços públicos de saneamento no Brasil. O governo federal e o setor privado fizeram diversas tentativas para ampliar a atuação da iniciativa privada na área de saneamento básico até que conseguiram a aprovação do PL 4.162/2019, que foi convertido na Lei nº 14.026/2020.

Não obstante à sanção pelo presidente do novo marco legal do saneamento no País, o que deveria ser prioridade é a efetiva implementação da Lei nº 11.445/2007, do Plansab, a regularidade de oferta de recursos públicos, a melhoria da gestão, da capacidade técnica e institucional das empresas públicas com menos coronelismo e a qualificação do gasto público. Um dos exemplos que podem ser citados é a pequena quantidade de municípios que possuem PMSB, sem contar a baixa qualidade desses planos, “incentivados” pela rotineira e repetida prorrogação de prazo para sua apresentação.

O discurso adotado pelos defensores do novo marco legal do saneamento foi a crise fiscal das diversas esferas governamentais, necessitando da aplicação de recursos dos parceiros privados para viabilizar o atingimento da meta de universalização até 2033, e a pandemia do coronavírus, a partir da qual o saneamento básico passou a ser um fator fundamental para conter ou diminuir a propagação da doença. Contudo, historicamente, o que ocorre é que a maior parte dos investimentos, inclusive da iniciativa privada, tem origem em recursos públicos da CAIXA ou BNDES, por serem recursos de bancos estatais a juros menores. Desta forma, não se vislumbra que, a partir do novo marco apenas o capital privado será suficiente para financiar todos os investimentos e universalizar os serviços até 2033. Tal fato poderá agravar ainda mais os problemas existentes, pois a aprovação do novo marco legal não autoriza o governo a se descomprometer com a necessidade de investir recursos no sistema, embora seja previsível que ocorra essa redução de investimentos de recursos públicos na área e, por outro lado, que exista uma desconfiança inicial do setor privado na participação financeira em novos negócios.

Aliou-se a esse discurso a necessidade de urgência de melhoria da prestação de serviço em decorrência da pandemia do novo coronavírus, que evidenciou as carências do setor. Outro argumento utilizado foi a insegurança jurídica para as empresas privadas atuarem neste setor, embora já existisse tal previsão legal (lei de licitações, Lei nº 8666/1993; lei das concessões públicas, Lei nº

8.987/1995; e a lei das parcerias público-privadas, Lei nº 11.079/2004). O argumento de falta de competição também é questionável, visto que cabe ao município, detentor da titularidade dos serviços, decidir em licitar ou formalizar a contratação de forma direta mediante a celebração do contrato de programa onde, de certa maneira, a nova legislação acabou por cometer uma ingerência ao determinar a obrigatoriedade de licitação.

O fato é que o novo marco legal trouxe pouco ou quase nada de novidade para o setor, não resolvendo os graves problemas e, talvez, até piorando os já existentes, pois tende a privatizar ou tornar deficitárias as empresas estaduais e municipais de saneamento, ao invés de reestruturá-las, como seria o necessário e esperado ou, ao menos, estabelecer condições igualitárias de competição para todos. Do ponto de vista da sustentabilidade e da segurança hídrica, problemas estruturais não foram tratados pela nova lei. Não se abordou as vulnerabilidades impostas aos sistemas hídricos em decorrência das mudanças climáticas ou a adoção de soluções de gestão sustentável da água. A receita do prestador também continua dependendo do volume de água vendida, desincentivando o uso econômico e consciente, ainda mais com a perspectiva de grande entrada do setor privado no saneamento.

A única razão visível para alterar esse arcabouço legal foi a de beneficiar o mercado interessado em lucro rápido e o gestor público sem visão estratégica que pretende fazer caixa com privatização, pois não percebem que diversas empresas públicas do setor são superavitárias, como a COPASA MG e a SABESP, diferentemente de outros setores, mesmo prestando amplo serviço social para o Estado e contemplando as mais diversas políticas públicas. A aprovação desse marco em um contexto de pandemia, aliado aos vetos do Presidente, nos remete a pensar que os governos aproveitaram o contexto, cujo foco era total no coronavírus, para aprovar Leis que necessitariam de maior debate sobre o tema e que dariam maior repercussão.

A adoção de apenas um único modelo não irá solucionar um problema dessa envergadura, principalmente sem haver um período de transição de modelos, com ruptura imediata em relação ao marco legal anterior. As diferenças regionais, as necessidades de investimentos e os problemas existentes são completamente distintos localmente em um país de extensão continental como o Brasil. Mudanças

setoriais e organizacionais profundas como estas requerem tempo e recursos disponíveis, em especial num setor de serviços onde as peculiaridades locais e regionais são fatores críticos de sucesso. O desafio do saneamento em um país tão desigual ainda será muito árduo.

Trazendo para o âmbito da COPASA MG, o novo marco legal trará impactos imediatos, como já mencionado anteriormente, em relação às concessões que vencerão a partir de agora e deverão ser licitadas, bem como em relação àquelas em que a companhia opera atualmente, mas os contratos estão vencidos. Dessa forma, será necessário a empresa se programar, repensar e planejar, preparando estratégias para competir com a iniciativa privada nos leilões que acontecerão no futuro. A exemplo, deverá basear a sua atuação na SABESP que já participou do leilão em Alagoas da CASAL, embora não tenha saído vencedora, mas está preparada para transpor os limites paulistas de sua atuação.

Por outro lado, caso se materialize a atual onda de privatização, não resta dúvidas que por suas características organizacionais, abrangência de atuação e a qualidade de seu corpo técnico, a COPASA MG será uma das empresas mais cobiçadas pelos empreendedores privados em caso de privatização, independente da forma que ocorra a sua alienação.

O caso prático da COPASA MG evidencia que não seria necessária a existência do artigo nono da Lei 14.026/2020, haja vista que os municípios que estavam insatisfeitos com a má prestação de serviço alegaram falta de investimentos, precariedade nos serviços prestados, cobrança abusiva nas tarifas e descumprimento de contrato, romperam os Contratos de Programa e realizaram uma licitação afim de buscar um prestador que atenda as expectativas e necessidades do município. São os casos recentes de Andradas, Mirabela, Santo Antônio do Amparo e, atualmente, Nova Serrana, que tenta judicialmente cancelar o contrato vigente. Caso análogo ocorreu em Pará de Minas, que ao final do seu contrato optou por não renovar a concessão e realizar uma licitação, na qual saiu-se vencedora a empresa Águas do Brasil, tendo a COPASA MG optado em não participar do certame.

A falta de saneamento, de universalização, retrata a falta de política pública, de priorização dessa pauta na agenda. Para que a entrada de novos prestadores privados seja efetiva e traga benefícios para o setor e para a sociedade, é necessária a revisão de instrumentos jurídicos e regulatórios, acima de tudo, uma

padronização em nível nacional. Também será necessário buscar novas fontes e modelos de financiamento, em um cenário de revisão do papel dos bancos públicos e da ANA. Os desafios e metas rumo à universalização dos serviços de saneamento estão lançados e para se atingir esses objetivos novos arranjos e formas ainda mais ousadas e criativas de atuação deverão ser discutidas e implementadas.

Por fim, o presente trabalho limita-se em função de, até a sua conclusão, não ter sido objeto de análise pelo Congresso Nacional os vetos à nova Lei realizados pelo Presidente da República, haja vista a tamanha importância e impacto dos vetos nas CESB`s, e especificamente na COPASA MG, objeto de considerações neste trabalho. Nesse sentido, recomenda-se que novas pesquisas sejam realizadas contemplando essa lacuna e analisando os reflexos no setor pós novo marco legal.

7 REFERÊNCIAS

ARSAE - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.arsae.mg.gov.br/>. Acessado em: 10/09/2020.

ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação. **Saneamento Básico – Regulação 2017**. p. 13. Disponível em: <http://abar.org.br/publicacoes/publicacoes-saneamento-basico/>. Acessado em: 08/08/2020.

ABCON; KPMG. **Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?** 2020. Disponível em: <https://home.kpmg/br/pt/home/insights/2020/06/quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.html> . Acessado em: 21/08/2020.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.23, n.2, p.432-447, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em: 30/07/2020.

BRASI. EMI nº 00006/2018 MCidades MMA MP, de 06 de julho de 2018. **Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 844/2018**. Brasília. p. 1-15, jul. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf. Acessado em: 30/07/2020.

BRASI. EMI nº 000017/2018 MCidades MMA MP, de 17 de dezembro de 2018. **Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 868/2018**. Brasília. p. 1-15, dez. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-868-18.pdf. Acessado em: 30/07/2020.

BRASIL. **Lei nº 11.445/2007, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acessado em: 30/07/2020.

BRASIL. **Lei nº 14.026/2020, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/32462863/publicacao/32491972>. Acessado em: 30/07/2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, e dá outras providências.** Brasília. p. 1-15, jul. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm. Acessado em: 30/07/2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 868, de 27 de dezembro de 2018. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, e dá outras providências.** Brasília. p. 1-15, dez. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868.htm. Acessado em: 30/07/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS): 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018.** Brasília: SNS/MDR, 2019. 182 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil.** Brasília: SNSA/MCIDADES, 2017. 40 p.

BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cad. Metrop. [online]**. 2017, vol.19, n.39, pp.557-581.

COPASA MG. Disponível em: <http://ri.copasa.com.br/>. Acessado em: 10/09/2020.

COPANOR. Disponível em: www.copanor.com.br/. Acessado em: 10/09/2020.

CONGRESSO NACIONAL. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto>. Acessado em: 12/10/2020.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura – CERI. **Regulação e Infraestrutura: em busca de uma nova arquitetura**. Maio, 2018, 166 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro : IBGE, 2020. 124 p.

JORGE, Wilson Edson. A Avaliação da Política Nacional de Saneamento Pós 64. **PÓS – Revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da Fauusp**, São Paulo, v.1, n.2, p. 21-34, dez./1992. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/136178>. Acessado em: 10/08/2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico: mais saúde com qualidade de vida e cidadania**. Brasília, 2014.

MORAES, L. R. S.; BORJA, P. C.; Medida provisória nº 868/2018: tentativa de desconstrução da política pública de saneamento básico vigente no Brasil. *IN: SILVA, C. S. Engenharia hidráulica e sanitária*. Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019., Cap. 1, p. 1-11.

PINHEIRO, Armando Castelar. Reforma regulatória na infraestrutura Brasileira: em que pé estamos? In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da, Ed(s). **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, 404 p.

Plano Nacional de Saneamento – PLANASA aspectos básicos. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, mar/1974. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/69995>. Acessado em: 10/08/2020.

PPI – PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS – PPI. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/>. Acessado em: 08/12/2020.

SIQUEIRA, Lauren Fernandes de. O desafio da universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário em minas gerais: considerações a partir da política estadual de saneamento (2004 - 2014), 2016, 154 f. **Dissertação (Mestrado em Administração Pública)** - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

SOUSA, Ana Cristina A.; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.23, n.3, p.615-634, jul-set 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702016000300615&script=sci_abstract&lng=pt. Acessado em: 10/08/2020.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. Copa do Mundo de 2018: gol das empresas privadas de saneamento no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 11, e00144418, Jul. 2018. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/594/copa-do-mundo-de-2018-gol-das-empresas-privadas-de-saneamento-no-brasil>. Acessado em: 10/08/2020.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; GOMES, Joyker Peçanha. Desafios para o investimento público em saneamento no Brasil. **Saúde debate [online]**. Rio de Janeiro, V.43, n. especial 7, p. 36-49, dez/2019.

TUROLLA, Frederico A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. Texto para discussão nº 922. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2002.