



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

IGOR BARRETO MACHADO

**A REGIONALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇOS DE
SANEAMENTO BÁSICO COMO FORMA DE INTEGRAR
MINICÍPIOS “MENOS FAVORECIDOS” PARA ATINGIR OS
ANSEIOS DE UNIVERSALIZAÇÃO DA LEI 14.026/2020: UMA
ANÁLISE DA EXPERIENCIA DE DESESTATIZAÇÃO DA
CEDAE(RJ)**

Salvador
2022

IGOR BARRETO MACHADO

**A REGIONALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇOS DE
SANEAMENTO BÁSICO COMO FORMA DE INTEGRAR
MINICÍPIOS “MENOS FAVORECIDOS” PARA ATINGIR OS
ANSEIOS DE UNIVERSALIZAÇÃO DA LEI 14.026/2020: UMA
ANÁLISE DA EXPERIENCIA DE DESESTATIZAÇÃO DA
CEDAE(RJ)**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Vitor Soliano

Salvador
2022

TERMO DE APROVAÇÃO

IGOR BARRETO MACHADO

A REGIONALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO COMO FORMA DE INTEGRAR MINICÍPIOS “MENOS FAVORECIDOS” PARA ATINGIR OS ANSEIOS DE UNIVERSALIZAÇÃO DA LEI 14.026/2020: UMA ANÁLISE DA EXPERIENCIA DE DESESTATIZAÇÃO DA CEDAE(RJ)

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2022

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Vitor Soliano, meu caríssimo orientador que, apesar de mim, fez por este orientando muito mais que orientar, certamente o melhor que pôde, pelo que expressei a mais profunda e sincera gratidão.

Ao querido amigo Professor Vinicius Melo que muito além de consultor acadêmico foi também motivador, tranquilizador e fonte de confiança quando eu mesmo não expressava essas características. Não tenho dúvidas que realizará seu objetivo de mais do que ensinar a estruturar uma pesquisa ou um trabalho monográfico vai “transformar alunos em pesquisadores e mudar o modo como se faz pesquisa no Brasil”.

Aos meus amados pais que oferecem mais apoio e tolerância do que qualquer filho poderia pedir ou esperar. A eles sempre recorri e fui amparado prontamente, pelo que tenho certeza que tive e tenho muito mais sorte do que mereço.

Ao Dr. Rodrigo Azevedo que me socorreu quando finalmente pedi ajuda, continua me acompanhando e também foi essencial para este trabalho ao me ajudar a me manter equilibrado o suficiente para produzir. Em sua homenagem, aproveito para desejar que todos aqueles que procurarem ajuda a encontrem como eu encontrei.

Ao colegiado da Faculdade Baiana de Direito por sua compreensão e suporte que me foi ofertado quando com eles me reuni para explicar minha situação e, na figura deles, agradecer também a todos os membros da faculdade que também ofereceram o seu suporte.

“nunca deixe o futuro te perturbar. Você vai encontrá-lo com as mesmas armas da razão que hoje te armam contra o presente”

Marcus Aurelius

RESUMO

O presente trabalho se debruça sobre as mudanças e as novas perspectivas para o setor de Saneamento Básico e sua Universalização trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico – lei 14.026/2020 e a relevância da Regionalização nesse contexto. Para isso o trabalho foi dividido em 3 capítulos: No primeiro busca-se apresentar o atual problema do Saneamento Básico no Brasil e no mundo e porque é tal urgente e necessário enfrentá-lo, inclusive tratando dos desdobramentos negativos do déficit e dos desdobramentos positivos da eventual universalização. O Segundo capítulo discorre a respeito das mais importantes novidades trazidas pela lei 14.026/2020 para o setor: aspectos da titularidade, regulação, financiamento e principalmente o modelo de prestação Regionalizada. No terceiro capítulo relaciona-se os conhecimentos anteriores ao caso prático do leilão que envolve a desestatização dos serviços de saneamento básico até então prestados pela CEDAE no estado Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Saneamento Básico; Novo Marco Legal do Saneamento: CEDAE-RJ; Regionalização.

ABSTRACT

The present paper focuses on the changes and new perspectives for the Basic Sanitation sector and its Universalization brought by the New Legal Framework for Basic Sanitation - Law 14.026/2020 and the relevance of Regionalization in this context. For this, the work was divided into 3 chapters: The first chapter seeks to present the current problem of Basic Sanitation in Brazil and in the world and why it is urgent and necessary to face it, including dealing with the negative consequences of the deficit and the positive consequences of the eventual universalization. The second chapter discusses the most important novelties brought by law 14.026/2020 to the sector: aspects of ownership, regulation, financing and especially the Regionalized provision model. The third chapter relates the previous knowledge to the practical case of the auction that involves the privatization of basic sanitation services provided by CEDAE in the state of Rio de Janeiro.

Keywords: Basic Sanitation; New Legal Framework for Basic Sanitation; CEDAE-RJ; Regionalization

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
art.	artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CC	Código Civil
CEDAE	Companhia Estadual de Aguas e Esgotos
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CF/88	Constituição Federal da República
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-americana da Saúde
SNIS	Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
UN	United Nations
WHO	World Health Organization

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A REALIDADE DO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNDO E NO BRASIL	13
2.1 A SITUAÇÃO ATUAL: DÉFICIT PRESTACIONAL E DESIGUALDADE	13
2.1.1 O saneamento básico no mundo	13
2.1.2 O saneamento básico no Brasil	15
2.1.2.1 Aspecto Geral.....	15
2.1.2.2 As desigualdades regionais.....	19
2.1.2.3 Considerações a respeito do problema brasileiro	21
2.2 EXTERNALIDADES NEGATIVAS: A VIOLAÇÃO DE DIREITOS DE UMA PRESTAÇÃO DEFICIENTE	21
2.2.1 Violação à dignidade da pessoa humana	22
2.2.2 Violação do direito a saúde	22
2.2.2.1 Aspectos gerais	23
2.2.2.2 A pandemia do COVID-19 e o saneamento básico.....	25
2.2.3 Violação do direito ao meio ambiente equilibrado	26
2.2.4 Considerações sobre a desigualdade	27
2.3 EXTERNALIDADES POSITIVAS: OS BENEFÍCIOS DE UMA POSSÍVEL UNIVERSALIZAÇÃO.....	29
3 A UNIVERSALIZAÇÃO E O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO	31
3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TITULARIDADE DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO.....	31
3.1.1 Análise constitucional	31
3.1.2 O problema dos pequenos municípios	34
3.1.3 A dificuldade de delimitação do “interesse local”	38
3.1.4 A adequação de interesses e harmonização de competências	40
3.2 A REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NA LEI 14.026/2020.....	42

3.2.1 Antigas limitações da União sobre a regulação do Saneamento Básico.....	43
3.2.2 O desígnio constitucional no tocante a participação da União na regulação do Saneamento Básico.....	44
3.2.3 A importância da coesão regulatória no esforço de Universalização do serviço.....	45
3.3 DO FINANCIAMENTO	51
3.3.1 Dos princípios atinentes ao financiamento do serviço de Saneamento Básico e a necessidade atrair recursos	51
3.3.2 O Novo Marco Legal e as medidas para enfrentar as questões relativas ao financiamento	52
3.4 A PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA	54
3.4.1 Conceitos gerais sobre a superação da separação completa entre os setores Privado e Público.....	54
3.4.2 A participação privada no Setor de Saneamento Básico com base na lei 14.026/2020	56
3.5 A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA E A UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO.....	58
3.5.1 Noções introdutórias sobre Regionalização.....	58
3.5.2 A importância da regionalização e integração para o sucesso do setor de Saneamento Básico	60
3.5.3 A regionalização do Novo Marco Legal do Saneamento Básico	63
4 ANÁLISE DO PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO DA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO DE JANEIRO (CEDAE-RJ).....	66
4.1 O PROJETO NO “CASO CEDAE-RJ”	66
4.1.1 Resumo do projeto.....	66
4.1.2 O resultado do leilão.....	71
4.2 APLICAÇÃO DOS CONCEITOS TRABALHADOS AO CASO CONCRETO.....	73
4.2.1 Análise de titularidade e regulação	73
4.2.1.1 Tópicos do parecer nº 3/2019 da PGE-RJ	74
4.2.1.2 Documentos Jurídicos	80

4.2.2 O modelo de Leilão e a prestação Regionalizada no “Caso CEDAE”	83
4.2.3 A participação privada.....	85
4.2.4 Projetos com bases semelhantes ao “Caso CEDAE” em outros estados de Federação.....	88
4.2.4.1 CAGECE no estado do Ceará.....	89
4.2.4.2 CASAL no estado do Alagoas	91
5 CONCLUSÃO	92
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

A falta de condições sanitárias é um problema altamente complexo e com implicações e desdobramentos bastante amplos e sérios. Tanto é assim que o déficit em Saneamento Básico não é uma exclusividade brasileira, mas uma questão global. Contudo, no nosso país, a situação é especialmente difícil e este déficit é desproporcionalmente alargado.

Tais problemas afetam principalmente populações já em situação de vulnerabilidade por outros marcadores sociais e que, no mais das vezes, tem pouca capacidade de arcar com os custos de qualquer serviço e mais ainda quando se trata de um serviço de altíssimo custo. Essas considerações nos põem diante de um problema de saúde pública enorme e cujas soluções envolvem questões técnica e financeiras que tornam boa parte das áreas, sobretudo as mais carentes, pouco rentáveis.

Neste sentido, soluções rápidas e efetivas que busquem atrair mais investimentos para o setor, profissionais capacitados motivados e engajados em levar os projetos a termo de modo eficiente são tão urgentes. Igualmente importantes são os modelos de prestação que permitam a inclusão das áreas, municípios e populações historicamente escanteados em matéria de saneamento básico por constituírem áreas consideradas “pouco rentáveis” em razão da relação custo de implantação e operação X quantidade de usuários/pagadores.

Foi dessa compreensão e pretensão que veio o Novo Marco Legal do Saneamento Básico. E é por isso que o estudo deste diploma legal é extremamente relevante. A Lei Federal nº 14.026/20 apresenta interessantes mudanças para o setor e que visam, entre outras coisas, (i) oferecer formas de melhorar o processo de regulação tornando-o mais homogêneo; (ii) atrair mais investimentos, buscando formas de integrar a iniciativa privada nos esforços de universalização (iii) como também modelos de prestação que viabilizam a inclusão de todas as áreas do país, inclusive, e especialmente, as que de outra forma não seriam atrativas por possuírem baixa viabilidade econômica.

O presente trabalho busca compreender e participar da discussão a respeito da tão necessária e almejada universalização dos serviços de Saneamento Básico e os instrumentos para alcançá-la.

Com este objetivo em mente, este trabalho se empenha, no primeiro capítulo, em mostrar qual é a situação atual do setor no mundo e no Brasil e seus desdobramentos práticos. Apresentará os números do déficit prestacional no âmbito do Saneamento e como isso afeta as populações hoje, bem como as projeções para o futuro caso nada seja feito e os desdobramento caso os planos de universalização sejam atingidos.

Em seguida, busca-se, no segundo capítulo, discorrer a respeito de aspectos relevantes que a Lei Federal nº 14.026/20 trouxe para tentar pavimentar o caminho e dar condições para a efetiva universalização. As questões a respeito de titularidade, regulação, atração de recursos e participação privada serão examinadas. Esta segunda parte culmina no modelo de prestação que busca envolver todas as áreas independente de rentabilidade e que é a questão principal do presente trabalho, qual seja, a prestação regionalizada e integrada do serviço.

Ao fim, no quarto capítulo, apresenta-se um caso prático de prestação regionalizada que toca de uma forma ou de outra nos aspectos discutidos ao logo do trabalho, qual seja, a concessão do serviço de saneamento básico em blocos no Estado do Rio de Janeiro, caso que ficou conhecido como “leilão da CEDAE”. Naturalmente que seria difícil medir o sucesso desta empreitada em estágios tão iniciais, mas, da leitura dos textos e pareceres a respeito deste caso, já é possível perceber potencial nas novas ideias que a lei 14.026/2020 quer fortalecer.

Portanto, sem pretensão de esgotar tema tão complexo e ramificado, o presente trabalho tem o intento de participar e, se possível, contribuir para o avanço das discussões sobre um serviço que para uns é uma realidade natural da vida e para outros é algo muito distante, forte no propósito de que um dia seja realidade para todos.

2 A REALIDADE DO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNDO E NO BRASIL

Ao se tratar de qualquer problema complexo e pretender buscar soluções para ele, é de suma importância primeiro conhecer a situação atual da questão. Este é o caso do saneamento básico cujos problemas são profundos, amplos e antigos, motivo pelo qual a busca de soluções deve começar por entender a situação corrente e o que foi feito até agora.

2.1 A SITUAÇÃO ATUAL: DÉFICIT PRESTACIONAL E DESIGUALDADE

Não é necessário grande esforço para notar o abismo entre a situação atual do Saneamento Básico e aquilo que se pretende ao falar em universalização. Bastaria uma breve análise de qualquer das metrópoles do Brasil para notar a desigualdade que reserva, a uns plena prestação do serviço, e a outros um serviço de Saneamento que viola até o mais condescendente significado de “Básico”, quando não inexistente por completo. Sem embargo, é essencial entender a situação em seus detalhes para que possamos atentar para a sua urgência e formular planos aptos a enfrentar o problema em sua real magnitude.

2.1.1 O saneamento básico no mundo

A questão da falta de saneamento básico e a urgência de sua universalização não é um problema exclusivo de uma determinada área ou país, mas algo que afeta bilhões de pessoas em todo o mundo. Neste sentido, importa trazer breves considerações da situação mundial no tocante ao saneamento básico.

Alguns dados coletados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) demonstram as mazelas que a falta de saneamento básico ocasiona, tal como os 2 bilhões de pessoas que não tem às mais básicas instalações sanitárias como latrinas, e desses, 673 milhões fazem suas necessidades a céu aberto. Em seguida, traz

brevemente os impactos causados por essa condição na figura de doenças como cólera, diarreia (432 mil mortes por ano) e hepatite A.

Os danos não se limitam às mortes, em boa parte evitáveis, ou às mazelas à saúde. A falta de saneamento básico causa ainda externalidades negativas em outros aspectos do desenvolvimento humano, que serão tratadas com mais profundidade adiante, tais como: diminuição do desenvolvimento social e econômico e perda de oportunidades educacionais. (WHO, 2019, p 1)

Sobre este tema, Vitor Soliano e Luciana Barreto Lemos (2021, p. 278) relatam que na década de 90 do século passado 192 estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) dentre eles o Brasil e 23 organizações internacionais estabeleceram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que entre outras metas estabelecia em sua meta 7C o corte à metade da proporção da população sem acesso a água potável e saneamento básico até 2015 (UN, 2013)

Nota-se que a preocupação das organizações internacionais como saneamento básico não é nova. Isso porque a universalização do serviço impactaria sensivelmente os indicadores de outros objetivos que essas organizações possuem tais como: diminuição da mortalidade infantil e sustentabilidade ambiental (MADEIRA, 2010, p 132)

De lá para cá, alguns avanços foram alcançados de fato, a exemplo do apontado por Jeferson Dytz Marin e Caroline Ferri Burgel (2020, p 10), que afirmam que entre 2000 e 2017 a população da América Latina chegou a 75% de acesso a água e saneamento e 33% da população do Caribe chegou ao mesmo patamar. No entanto, 15.5 milhões de pessoas ainda defecam a céu aberto na América Latina e no Caribe. (OPAS, 2019).

Diante disso, novo esforço foi feito pela ONU em 2015 ao estabelecer os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que consistem em 17 objetivos a serem alcançados até 2030 (SOLIANO; LEMOS, 2021, p. 278). Dentre eles, o objetivo número 6 é de particular interesse para o presente trabalho, o qual consiste em “Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos” (ONU, 2021).

O ODS 6 tem 8 metas, dentre elas Stangherlin e Carvalho (2021, p 81) chamam a atenção para o acesso universal à água potável, o saneamento básico e higiene

equitativo para todos e à redução da poluição da água ao eliminar o despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos. Seguem as autoras apontando que a inclusão da ODS 6 na Agenda 2030 da ONU demonstra a importância dada ao tema do saneamento básico em âmbito internacional.

Apesar de as metas da ODS 6 terem prazo até 2030, portanto 8 anos mais até que esse prazo chegue ao fim, a ONU para a água oferece atualizações a respeito do avanço dos objetivos que pode mostrar a que distância estamos e o que deve ser feito para que as metas sejam de fato alcançadas. Uma dessas atualizações aponta que 25% da população mundial não tinha acesso a água de qualidade e quase metade não tinha acesso a saneamento de qualidade em 2020.

A ONU completa com previsões caso o ritmo atual se mantenha, dentre as quais, que apenas 67% da população mundial terá saneamento básico seguro até 2030 deixando 2.8 bilhões de pessoas sem acesso a esse serviço. A ONU entende saneamento de qualidade por uso de locais adequados que não sejam compartilhados por várias casas e que a excreta seja dispensada e transportada de forma segura para ser tratada in loco ou em local diverso. (UN-Water, 2021, p 3).

2.1.2 O saneamento básico no Brasil

No Brasil, como reflexo natural da sua vastidão territorial e notória desigualdade social, o cenário do Saneamento atual também é bastante diverso entre os espaços. É possível encontrar sistemas bastante avançados nas regiões que concentram maior riquezas e nas áreas centrais das principais cidades, mas, não muito distante, também é possível se deparar com ineficiência ou completa inexistência do serviço nas regiões menos abastadas e nas periferias dos grandes centros.

2.1.2.1 Aspecto Geral

No Brasil, a exemplo de como ocorre no resto do mundo, a situação do serviço de saneamento básico continua ser um desafio vultoso, que afeta diretamente a qualidade de vida da população e o desenvolvimento econômico do país e possui

marcadores bastante preocupantes. O desafio da universalização do saneamento no Brasil enfrenta a muito tempo problemas, sobretudo levando em consideração o esgotamento sanitário nas periferias dos grandes centros urbanos e nas zonas rurais onde os acessos são mais dificultados e onde tende a se concentrar a população mais vulnerável. (SOLIANO; LEMOS, 2021, p. 287)

Para Ruth Santos e Renata Menezes (2016, p. 259), em que pese a legislação brasileira preveja como indispensável para a sobrevivência humana o saneamento básico, os números do setor contam uma história diferente. Quatro milhões de pessoas não tinham acesso a banheiro, o que demonstra flagrante descaso com a efetiva implementação do Saneamento Básico.

O dado apresentado acima se assenta em relatório do Instituto Trata Brasil de 2015. Segundo as pesquisas mais recentes disponibilizados pelo mesmo Instituto, hoje são 1.622.965 de moradias sem banheiro ou 2.2% da população. (TRATA BRASIL, 2019). Nota-se que, em que pese o lapso temporal de 2015 até 2019, a opinião acima exarada por Santos e Menezes sobre o descaso se confirma na virtual inalteração do quadro.

Na opinião de Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira e Fabiana de Menezes Soares (2020, p 443) parece desnecessário discorrer a respeito da necessidade de tratar do tema do Saneamento Básico no Brasil. Deveriam bastar as estatísticas, como a já apresentada e outras que veremos adiante, que as autoras classificam de vergonhosas, para suscitar o engajamento de toda a sociedade e todas as áreas do conhecimento em busca de soluções.

Um dos esforços brasileiros dignos de nota ocorreu ao final da década de 60 do século passado com a instituição do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) por meio da lei 5.318/1967. Considerado o primeiro esforço de universalização do Brasil moderno que visava, entre outras coisas, eliminar o déficit nacional de abastecimento de água esgotamento sanitário, tendo sido financiado por órgãos federais.

Em que pese alguns avanços tenham sido alcançados, o Planasa foi fortemente criticado pelo seu modelo centralizador. Apenas os Municípios que aderiam ao plano tinham acesso ao financiamento, o que significava quase uma obrigatoriedade de

conceder a exploração dos serviços de água e esgoto às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB). (SOLIANO; LEMOS, 2021, p289.)

Para os autores, este “monopólio induzido” culminava por beneficiar mais algumas regiões do que outras, numa lógica mais excludente ao invés de inclusiva como pretendida, inclusive violando a Carta Magna quando trata do pacto federativo e do federalismo cooperativo. Neste sentido, populações já privilegiadas, residentes dos grandes centros urbanos foram melhores e mais amplamente atendidas enquanto regiões periféricas, zonas rurais e cidades menos populosas restaram negligenciadas o que contribuiu para o aumento do abismo entre essas áreas no tocante a Saneamento.

Ainda sobre o Planasa cabe o comentário feito por Fernando Massardo (2015, p 111):

Na primeira metade do século XX a opção político-administrativa dos legisladores federais, motivada por disputa de interesses econômicos, levou o País a direcionar recursos na implementação de um sistema de saúde pública focalizado na medicina corretiva, o que implicou na alocação de volume de recursos insuficiente para universalizar o atendimento da população com redes de coleta e sistemas eficientes de tratamento de esgoto. Tal circunstância explica em parte o não atingimento da universalização proposta pelo modelo PLANASA, objetivo este ainda não consumado nesta segunda década do século XX.

Caminhando na história brasileira do saneamento básico, interessa apontar o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), que foi previsto na lei 11.445/2007, regulamentado pelo decreto 7.217 de 2010, e só viria ser efetivamente aprovado em novembro de 2013 no decreto 8.141 e na portaria interministerial 571. O plano pretendia um planejamento integrado para o saneamento básico que abarcaria o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas num período de 20 anos. (MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2022)

Foi então estabelecida a meta de universalizar o sistema de saneamento básico até 2033. O plano pretendia investir 163 bilhões de reais em valores atualizados entre 2013 e 2018, mas apenas 63 bilhões havia sido investido de fato até 2017. Considerando esses níveis de investimento, o saneamento básico só seria universalizado em 2055 no Brasil. (KPMG; ABCON, 2020, p3)

Sobre o PLANSAB, Vitor Soliano e Luciana Lemos (2021) apontam que a criação do plano foi estabelecida no art. 52 da lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007) que instituiu o Marco Legal do Saneamento Básico. Em que pese o plano aparentemente bem elaborado que estabelecia metas de curto médio e longo prazo e definia novas abordagens e fontes de investimento para o setor, o resultado depois de anos é bastante aquém do esperado.

A supramencionada lei 11.445/2007 traz no seu art. 2º, inciso I (BRASIL, 2007) a universalização do serviço de Saneamento Básico como princípio fundamental. Para Lahoz e Duarte (2015, p 335-336), este princípio não recebe a devida atenção observados o desinteresse da Administração Pública com a efetivação das políticas públicas para o setor e o consequente descaso com a população afetada. Apontam que a Administração parece mais interessada em investimentos mais visíveis e diretos como a construção de estádios de futebol do que os investimentos contínuos e complexos que o serviço de saneamento público demandam.

Em 2017, segundo relatório do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), a média do país quanto a redes de esgoto era 52.4% o que representava um crescimento de 0.4% na cobertura (SNIS, 2017). Diante desses números Cunha, Silva e Farias (2017) Compartilham do sentimento expressado anteriormente a respeito do flagrante descumprimento dos princípios elencados no art. 2º da lei 11.445/2007 mesmo tendo havido o transcurso de 10 anos desde a entrada em vigor da lei, classificando de pífia a evolução da cobertura de saneamento básico nesse período.

Apesar dos projetos apresentados, a realidade do saneamento básico brasileiro não foi sensivelmente alterada, ou ao menos não na proporção que a população necessita. O Brasil é o quinto país do mundo em extensão territorial e tem por volta de 210 milhões de habitantes. (IBGE, 2021) Num país desse tamanho, cifras como 84% da população com abastecimento de água e 52% com atendimento de esgoto podem não ser suficientemente claras em demonstrar o quanto a prestação deficitária de um serviço essencial revela quadros catastróficos.

A esse propósito, um dado comparativo evidencia bastante a situação, qual seja, a população brasileira sem atendimento de esgoto equivale a três vezes a população de todo o continente da Oceania. São 101 milhões de pessoas sem atendimento de

esgoto. Além disso, 34 milhões não tem acesso a água potável o que representa duas vezes a população da Holanda. (KPMG; ABCON, 2020, p 5).

Neste cenário de cobertura insuficiente, outra questão salta aos olhos: a questão das perdas. Chegou a mais de um terço do volume tratado o que foi perdido no sistema de abastecimento de água em 2018. Não se trata de surpresa, contudo, uma vez que os investimentos no setor são muito aquém do necessário. Em 2017 foram investidos pouco menos de 11 bilhões de reais em saneamento e em 2018 foram pouco mais de R\$ 13 bilhões para os serviços de água e esgoto, valores muito inferiores ao que seria necessário, algo na ordem de R\$ 26 bilhões. (KPMG; ABCON, 2020)

A KPMG (2020) traz ainda relevante traço comparativo que envolve o setor de energia elétrica que recebeu quase R\$ 26 bilhões em 2017 e o setor de telecomunicações com algo próximo de R\$ 24 bilhões. Note-se que são setores com estrutura amplamente instalada, considerados já universalizados e que receberam fatias sensivelmente maiores do PIB em investimentos.

Mariana Saragoça et al. (2021, p. 2) classificam como alarmante a conjuntura atual em que apenas 51% das metas traçadas pelo PLANSAB foram cumpridas e que seria necessário mais que dobrar os investimentos para que fosse alcançada a universalização até 2033. Seria necessário aumentar o nível de atendimento em 3% ao ano para universalizar o sistema de tratamento de esgoto em menos de 15 anos. (KPMG; ABCON, 2020, p 15)

2.1.2.2 As desigualdades regionais

Para além do problemático cenário geral do Saneamento Básico no Brasil, a falta desse serviço não é uniforme nas regiões do país e demonstra largas discrepâncias em termos de acesso. 78,6% da população da região Sudeste tinha acesso a coleta de esgoto em 2017, enquanto apenas pouco mais de 10% da região norte e aproximadamente 27% da região nordeste tinha acesso ao mesmo serviço. (SNIS, 2017)

Jeferson Marin e Caroline Burgel (2020, p. 10) levam em consideração a crise ambiental mundial e questões como o crescimento desordenado das cidades como fatores dificultadores do acesso igualitário, mas apontam a necessidade de aprimoramento nas políticas públicas de saneamento para as áreas menos alcançadas.

Em que pese a situação do Norte e Nordeste do país seja mais urgente, nem mesmo a região sudeste está próxima da universalização. Note-se ainda que mesmo o percentual de atendimento da região norte seja menor do que a região nordeste, é nesta onde se encontra a maior número de pessoas desassistidas devido a concentrar o segundo maior contingente populacional entre as regiões do país. (KPMG; ABCON, 2020, p 9)

Saragoça et al. (2021, p 2-3) nos aponta uma das raízes do problema que são os investimentos concentrados nas áreas onde a necessidade é menor. Nesta linha, o Norte e Nordeste que possuem um déficit de atendimento maior recebem investimentos comparativamente inferiores, ao passo Sul, Sudeste e Centro-Oeste estão mais avançadas em termos de cobertura e, portanto, contribuem menos para o déficit nacional e mesmo assim continuam a receber mais investimentos no setor.

Esta organização de investimentos tenderia a alargar o abismo regional ao invés de diminuí-lo. Na linha do que afirmam os autores, o estado que mais investiu em saneamento básico em 2019 foi São Paulo, pertencente a região Sudeste, com R\$ 6 bilhões. De modo diverso, o que menos investiu no setor foi o estado do Amapá, que pertence a região Norte, com apenas R\$ 1.2 milhão. (TRATA BRASIL, 2019).

A problemática do Sistema de Saneamento Básico apresenta diferentes faces a depender da região do país que vão além da disparidade de investimentos. Há que se considerar ainda os níveis de estrutura existentes e as dificuldades particulares do avanço da cobertura. O desafio do Novo Marco Legal em direção a universalização passa também pelo combate às desigualdades regionais. (STANGHERLIN; CARVALHO, 2021, p 85)

2.1.2.3 Considerações a respeito do problema brasileiro

O desafio é enorme. Estima-se que o Brasil necessite de R\$ 753 bilhões em investimentos para universalizar os sistemas de água e esgoto até 2033. R\$ 255 bilhões apenas para recompor a depreciação do sistema já existente e daquele que for sendo criado como avanço dos investimentos anualmente. Para avançar de fato em direção a universalização seriam necessários R\$ 498 bilhões, R\$ 31 bilhões por ano até 2033. No caso específico do esgotamento sanitário estaríamos falando em R\$ 22 bilhões por ano de investimentos até 2033, 35% por cento destes investidos apenas nas regiões Norte e Nordeste. (KPMG; ABCON, 2020, p 38)

Fica evidente a necessidade de atenção e novas ideias para o setor. Neste desiderato, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico se mostra positivo e promissor ao diversificar as possibilidades de captação de recursos e instrumentos para uma maior participação do setor privado. (STANGHERLIN; CARVALHO, 2021, p 86), como será melhor explorado adiante.

Tende também a proporcionar maior segurança jurídica ao concentrar na Agência Nacional de Águas a atribuição de instituir normas gerais de referência, assunto que será mais profundamente trabalhado mais adiante. Espera-se que as inovações trazidas pelo Novo Marco impulsionem a prestação e ampliem o alcance do Serviço de Saneamento Básico para finalmente alcançar a população mais vulnerável.

2.2 EXTERNALIDADES NEGATIVAS: A VIOLAÇÃO DE DIREITOS DE UMA PRESTAÇÃO DEFICIENTE

O Dicionário Priberam (2021) define externalidade como “efeito, benéfico ou prejudicial, que uma dada atividade econômica tem sobre terceiros, que não estão envolvidos nesta atividade”. De modo mais profundo, o termo designa fenômenos ou situações nos quais o bem estar de um indivíduo ou as condições de uma empresa são afetadas pela ação de outro agente econômico. No caso de externalidades negativas, os efeitos gerados prejudicam indivíduos ou empresas sem que haja compensação pelo malefício suportado. (ANTUNES, 2010, p 67)

Em que pese a definição corrente de externalidade pressuponha uma ação por parte de um agente econômico que tenha efeito sobre terceiros, os planos que não atingiram seus objetivos por falha na gestão ou que não foram executados como pensados por omissão, também geram externalidades muitas vezes mais graves. O cenário do saneamento básico apresentado anteriormente tem efeitos bastante sensíveis e claros sobre a qualidade de vida das populações. O déficit no setor viola uma série de direitos, inclusive, os direitos à saúde, dignidade e meio ambiente equilibrado, como será visualizado a seguir.

2.2.1 Violação à dignidade da pessoa humana

A ausência de saneamento básico viola frontalmente o direito fundamental à dignidade. Antes de os esgotos a céu aberto violarem o direito à saúde ao facilitar a propagação de doenças, a falta de serviço de esgotamento sanitário impacta sensivelmente os direitos à moradia e a privacidade de grupos vulneráveis, geralmente periféricos e marginalizados. (SANTOS; MENEZES, 2016, p 260)

Santos e Menezes (2016, p 262) argumentam que a prestação de um serviço de saneamento básico de qualidade não trata apenas de reconhecer direitos, mas de possibilitar condições minimamente dignas de vida à população. O quadro atual não oferece nem mesmo este mínimo à parcela mais humilde da sociedade, uma vez que a intimidade é violada quando não se tem banheiro para fazer suas necessidades fisiológicas.

As externalidades negativas da falta de saneamento não se resumem aos danos diretos à saúde, mas tocam também a própria possibilidade de desenvolvimento das comunidades afetadas. Isso porque, diante das restrições de higiene, as famílias têm pouca segurança e possibilidade de planejamento. A exposição a toda sorte de males causados pela falta de esgotamento aumenta a chance de mortalidade infantil, obstaculiza o efetivo direito à educação das crianças e diminui a capacidade laboral dos adultos. (SANTOS; MENEZES. 2016, p 267)

Na mesma linha, Marin e Burgel (2020, p 15) dizem que a boa condição física guarda estreita relação com a qualidade da água e saneamento e é uma das chaves para a liberdade de fato, permite o bom exercício das capacidades e nos aproxima

da justiça social. De modo contrário, arranjos sociais inadequados onde a condições salutaras de vida são castradas restringem as oportunidades de desenvolvimento.

2.2.2 Violação do direito a saúde

Ao tratar dos efeitos negativos da prestação deficiente do serviço de saneamento básico logo se pensa nos danos diretos à saúde dos indivíduos. Por isso, é importante tratar dos efeitos que a falta de saneamento provoca, sobretudo levando em consideração o recente contexto pandêmico.

2.2.2.1 Aspectos gerais

Pode-se entender saúde pública como o conjunto de ações e serviços que buscam prevenir e combater doenças. É o trabalho realizado por técnicos, administradores e demais profissionais da saúde pública em prol de melhorar a saúde da comunidade. Em ação preventiva, esses profissionais buscam evitar a ocorrência e sobretudo a repetição de problemas através de programas educacionais, recomendações, serviços e pesquisa. Importante notar a diferença em relação aos profissionais clínicos que atuam diretamente no tratamento agudo de pacientes individuais já acometidos de determinada patologia. (SOLIANO; LEMOS, 2021, p. 275-276).

Seguindo a linha apresentada pelos autores supracitados, a saúde pública apresenta também um viés coletivo que busca mitigar disparidade e promover qualidade e acessibilidade. Fica evidente aqui a importância do saneamento básico na melhoria da saúde pública e a conseqüente necessidade de o desafio da universalização continue a ser enfrentado no Brasil e no mundo.

A falta de acesso ou prestação precária de serviços essenciais estabelece clara violação a direitos fundamentais como a saúde. Este direito é muito comentado pelo viés em que a população necessita de consultas, exames e atendimentos médicos, bem como estrutura hospitalar e demais estabelecimentos. Trata-se pouco, no entanto, acerca do Serviço de Saneamento básico e como este serviço público impacta diretamente a saúde da população. (LAHOZ; DUARTE, 2015, p. 330)

Nesta senda, o serviço de saneamento é essencial para consagração do direito fundamental à saúde, e sua prestação deficiente tem consequências diretas no bem-estar do cidadão sua qualidade e expectativa de vida. Em que pese não se possa negar a suma importância do atendimento médico direto e instalações hospitalares decentes, o saneamento básico também tem papel largo na consagração do direito à saúde, uma vez que, se bem prestado, pode ser um importante freio da propagação de doenças (LAHOZ; DUARTE. 2015, p 336).

Os autores fundamentam o entendimento supramencionado afirmando que água de qualidade, esgotamento sanitário, destinação final e tratamento de resíduos afetam diretamente marcadores da saúde pública porque a poluição ocasionada pela prestação ineficiente facilita a proliferação uma série de doenças plenamente evitáveis. Segue que a sobrecarga do sistema de saúde para o tratamento dessas doenças primárias, que poderiam ter sido evitadas, dificulta sobremaneira o acesso e o tratamento de problemas de saúde mais graves e de difícil prevenção.

Ao trazer estatísticas sobre a cobertura de saneamento básico no Brasil, Soliano e Lemos (2021, p 271-272) explicam que algumas melhorias foram de fato alcançadas no setor, mas que ainda muito falta a ser feito. Em seguida corroboram a posição dos autores anteriormente citados ao dizer que unindo a falta de cobertura, o despejo inadequado de lixo e as consequentes inundações, a proliferação de doenças epidemias terminam por sobrecarregar o sistema público de saúde.

A Constituição Federal define em seu art. 23 que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.” (BRASIL, 1988) Também no art. 196 da Carta Magna está posto que:

Art. 196 A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988)

Disso depreende-se uma relação intrínseca entre União, Estados e Municípios em suas diferentes funções na implementação do saneamento básico motivado pelo fato de que o serviço mal prestado tem consequências que afetam a todos como a

poluição hídrica que acaba por impor os já demonstrados riscos à saúde e consequente peso desnecessário sobre o SUS. (GRANZIERA; JEREZ, 2019, p 242)

2.2.2.2 A pandemia do COVID-19 e o saneamento básico

Quando se trata de saúde no contexto atual, não se pode deixar de mencionar a pandemia da COVID-19, que impactou severamente o mundo bem como o Brasil e, até o momento da produção deste trabalho, não foi completamente superada. Neste contexto, os números do saneamento básico brasileiro se tornam ainda mais problemáticos dado que a medida primária de prevenção é o corriqueiro e eficaz lavar de mãos. Parece simples, mas algo que é tão banal para alguns, é absolutamente inviável para outros no atual cenário. (GUERRA; GONÇALVES FILHO, 2020, p 159)

Na mesma direção Oliveira e Soares (2020, p 441), os quais aduzem que, se para uma parte da população são pressupostos naturais da vida os atos de beber água e lavar as mãos e sequer pensam demoradamente a esse respeito, para muitas outras este acesso ainda é um desafio diário mesmo em tempos de pandemia quando a necessidade é ainda maior.

A cultura, nesse caso, ganha bastante relevância para o esforço de universalização do saneamento básico. Há que se perceber mesmo entre aqueles cujo acesso aos serviços básicos é natural que o verdadeiro desenvolvimento humano só será alcançado ao se incluir também as parcelas da população em situação de pobreza e vulnerabilidade pela falta de ditos acessos. (MARIN; BURGEL, 2020, p 20)

Pedro Henrique Vasques e Angela Santos (2021, p 887-888) ao analisar a dinâmica de contágio da COVID-19 apontam três grandes fatores de influência, dentre eles a (in)disponibilidade de infraestrutura urbana mormente saneamento básico. Asseveram que áreas ocupadas por aglomerações subnormais que não são alcançadas pelo suporte público são mais vulneráveis ao contágio.

Os autores fundamentam que estas populações não conseguem fazer isolamento social efetivo, seja pela grande densidade demográfica ou pela impossibilidade de econômica de se manterem afastados de suas funções laborais. Neste contexto, as

medidas de higiene, como lavar as mãos, representaria a última e extremamente importante fronteira de contágio e o a impossibilidade fazê-lo exporia ainda mais essas populações á moléstia da COVID-19.

A crise sanitária mundial ocasionada pela COVID-19 deu aumentada importância aos serviços de saneamento básico, sobretudo quando se trata da provisão desses serviços às populações mais vulneráveis que não podem se valer de outras medidas de prevenção. O quadro pandêmico fez com que os problemas de falta de saneamento básico, que já eram graves, recebessem contornos ainda mais críticos, e isto, aumenta a pressão e a responsabilidade dos atores que de fato podem avançar a universalização desses serviços. (OLIVEIRA, 2020, p 198)

2.2.3 Violação do direito ao meio ambiente equilibrado

A Constituição Federal é bastante clara quando trata do meio ambiente equilibrado e de sua proteção. O Art. 23 da Lei Maior encerra que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.” (BRASIL, 1988) Na mesma linha seu art. 225 diz que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

Não é difícil notar a clara ligação entre a sorte da questão ambiental e o serviço de saneamento básico tanto no aspecto formal quanto material. Em sede de lei, o saneamento aparece conectado à água e é largamente tratado na doutrina em muito próxima relação com o meio ambiente equilibrado. Por isso, ao se abordar constitucionalmente o saneamento, sua sustentabilidade e universalização, deve-se fazê-lo em conjunto com a apreciação constitucional do meio ambiente. (PEREIRA; SIQUEIRA, 2017, p 150)

Maria Luiza Granziera e Daniela Malheiros Jerez (2019, p 240) reúne informações a respeito da situação do esgotamento sanitário no Brasil. 166 mil toneladas de

resíduos são coletadas por dia no Brasil, mesmo levando em conta 2.3 milhões de pessoas não são alcançados pelo serviço regular de coleta. Mais da metade desses resíduos foi gerado pelos 111 maiores municípios do país que tem população acima de 250 mil habitantes. (SNIS, 2017).

A coleta de esgoto parece seguir o mesmo caminho, são geradas mais de 9 mil toneladas de esgoto, sendo que 1.7 mil toneladas são coletadas, mas não passa por tratamento e 2.4 mil toneladas sequer são coletadas e são despejadas a céu aberto. (ANA, 2017). Esses dados geram preocupação dos governos e eventuais atuações do Ministério Público em razão da poluição da água ou diminuição de sua qualidade sobretudo quando se trata das comunidades que são abastecidas pelo curso de água após o ponto de despejo. (GRANZIERA; JEREZ, 2019, p 40)

Na mesma linha a respeito do lixo e do esgoto despejados a céu aberto, Liliane Moraes Pestana (2006, 116-117) diz que esses vazadouros a céu aberto atingem principalmente as comunidades vulneráveis e constituem um dos problemas ambientais mais sérios dessas áreas e está intimamente conectado com a pobreza e a segregação residencial.

Para além de a falta de saneamento básico e acesso a água ser um fator prejudicial à saúde do meio ambiente, ela também gera conflitos sociais. A resolução desses conflitos pautada na justiça ambiental deve envolver a qualidade de vida de toda a população, por meio da distribuição equânime dos recursos ambientais. (MARIN; BURGEL, 2020, p 6)

Na mesma linha, se o desenvolvimento sustentável deve ser o norte de todas as atividades econômicas, também o deve ser para o serviço de saneamento básico. Portanto, o acesso universalizado ao serviço é um passo extremamente importante, mas que deve considerar também o viés da sustentabilidade. (PEREIRA; SIQUEIRA, 2017, p 151)

2.2.4 Considerações sobre a desigualdade

A Carta Magna estabelece que “art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir

as desigualdades sociais e regionais.” (BRASIL, 1988) Também em seu art. 170 aponta que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VII - redução das desigualdades regionais e sociais. (BRASIL, 1988)

Mesmo diante destes mandamentos constitucionais, os preocupantes efeitos negativos da falta de saneamento básico estabelecem uma injustiça. Enquanto uma parte considerável da população já possui acesso às benesses de um serviço de qualidade, ainda existem pessoas expostas aos efeitos da escassez, vítimas da degradação ambiental e da má distribuição de recursos. (MARIN; BURGEL, 2020, p 7)

Vasques e Santos (2021, p 889) tratam da vulnerabilidade desta parcela da população cujos direitos são castrados pela falta de saneamento trazendo o contexto pandêmico atual. Asseveram que o saneamento básico e a moradia são os fatores que mais contribuiriam para que as pessoas estivessem menos expostas à pandemia. Não obstante, aquele seja a política urbana de menor alcance na população brasileira.

Como visto, a prestação do serviço de saneamento básico de forma inadequada ou insuficiente é um grande fator de aumento da poluição e de doenças que sobrecarregam o Sistema Único de Saúde (SUS). Diante do fato de que esses efeitos claramente não conhecem fronteiras e afetam os vários âmbitos de atuação, é que existe uma relação intrínseca ente União, Estados e Municípios para, em união de esforços segundo suas atribuições, bem prestar o serviço e evitar os efeitos deletérios. (GRANZIERA; JEREZ, 2019, p 242)

Nesta senda, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, promulgado na Lei Federal nº 14.026/2020 sinaliza alternativas dignas de interesse, a exemplo de aumentar o número de medidas que podem ser adotadas, mais fontes de financiamento e uma maior participação do setor privado. Ademais as novas atribuições da ANA na instituição de normas gerais de referência tendem a proporcionar um ambiente de maior segurança e previsibilidade. Espera-se que os regimes de concessão impulsionem uma maior e melhor prestação dos serviços de

saneamento básico, para que se possa alcançar as populações hoje desassistidas e consequentemente atender os anseios de universalização do próprio Marco Legal. (STANGHERLIN; CARVALHO, 2021, p 86)

2.3 EXTERNALIDADES POSITIVAS: OS BENEFÍCIOS DE UMA POSSÍVEL UNIVERSALIZAÇÃO

Como já visto, a falta de um serviço de saneamento básico adequado e que alcance a todos possui sérias implicações negativas. Por outro lado, a universalização traz benefícios sensíveis e muitas vezes vantagens financeiras a longo prazo como veremos adiante.

A ONU (2019) assevera que condições sanitárias ideais trazem benefícios que se estendem muito além da redução do risco de diarreia. O risco de contrair vermes intestinais e outras doenças tropicais que é fonte de sofrimento para milhões também é diminuído, assim como o risco da desnutrição. Promove dignidade e aumenta seguranças de mulheres e meninas. Melhora a frequência escolar, especialmente das meninas, que são mais afetadas pela falta de espaços separados para suas necessidades.

A respeito do como a falta de serviços de água e esgoto afeta de forma diferenciada as mulheres, Oliveira e Soares (2020, p 443) a universalização de tais serviços tiraria imediatamente 630 mil mulheres da pobreza. O tempo que essas mulheres poderiam investir em descanso, lazer, trabalho e educação seria sensivelmente majorado o que afetaria fortemente a produtividade, a renda e as perspectivas de futuro. A universalização, portanto, combateria uma verdadeira tragédia social que não é um problema individual dos sujeitos diretamente afetados, mas um desafio de toda a sociedade.

Para Marin e Burgel (2020) a efetiva redistribuição de recurso hídricos é essencial para o desenvolvimento sustentável ao promover inclusão, gerar empregos e ter impactos positivos na economia e no padrão de vida das pessoas. O acesso ao saneamento promove melhorias que afetam diretamente a dignidade humana, com suas necessidades primarias supridas o sujeito tem oportunidade de desenvolver suas capacidades e desfrutar suas liberdades.

Como comentado, as externalidades positivas que seriam geradas pela universalização dos serviços de saneamento básico não se limitam a melhorar diretamente a vida dos sujeitos afetados pela escassez. A universalização afeta os cofres públicos ao melhorar a saúde da população e conseqüentemente diminuir os custos da saúde pública. Um estudo da ONU, de 2012, apontou que para cada dólar investido em saneamento foram economizados US\$ 5.50 em saúde básica, aumento de produtividade e menos mortes prematuras (WHO, 2019).

Um trabalhador saudável produz mais, o que gera ganhos para as empresas e melhora remuneração do funcionário. A própria operação dos serviços de saneamento ampliados gera ganhos para a setores relacionados. As áreas alcançadas tem seus imóveis valorizados, e o turismo é afetado positivamente diante das melhorias nas condições ambientais. (KPMG; ABCON, 2020, p 20)

Note-se a diversidade, abrangência e profundidade os efeitos que o setor de saneamento, toda a sociedade ganha com a universalização e perde com a falta dela, também por isso o setor merece o esforço conjunto de todos os atores. É com objetivo de contribuir com a discussão a respeito dos meios para que esta almejada universalização seja alcançada, que o presente trabalho tratará no capítulo seguinte das novas perspectivas trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, mormente, a respeito de regulação, regionalização, o alcance às áreas historicamente preteridas e a participação privada.

3 A UNIVERSALIZAÇÃO E O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

Neste capítulo, serão tratados alguns pontos essenciais para compreender como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, Lei Federal nº 14.026/2020, enfrenta pontos que, até o momento, contribuíram para que o serviço fosse insuficientemente prestado, mormente nas áreas com menor disponibilidade de recursos e com menor população. Ademais, será dada especial ênfase em como a gestão integrada e a prestação regionalizada podem ser fundamentais no alcance da almeja universalização.

3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TITULARIDADE DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO

A forma que o ordenamento jurídico organiza a prestação do saneamento básico no Brasil é deveras importante para o objeto da presente monografia, posto que permite ao leitor ambientar-se às questões relativas à titularidade do serviço. Dessa maneira, será possível, *a posteriori*, dispor como a maior clareza na repartição de competências faz diferença na atração de investimentos e na própria chance de o projeto ser efetivamente posto em prática.

3.1.1 Análise constitucional

A concepção tradicional de que a organização dos entes federativos, de forma comum, quanto ao serviço de saneamento básico continua a ser dominante. Em síntese, a titularidade caberia aos Municípios, as funções executivas caberiam principalmente aos Estados-Membros por meio de suas CESBs, ao passo que a maior parte do financiamento viria do governo federal. (LOUREIRO, 2021, p 2)

Nesse sentido, continua o autor que tal organização, no entanto, dificulta a coesão regulatória e diminui muito a capacidade dos Estados de contribuir de fato na melhoria do setor. A julgar pelos resultados, sobretudo nos últimos anos, este

modelo dá sinais de esgotamento e incapacidade de oferecer soluções eficientes para alcançar o objetivo central do setor, qual seja, a universalização.

O inciso IX do art. 23 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a promoção de programas que envolvam construção de moradias, melhora nas condições habitacionais e saneamento básico, são de competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1988). A Lei Maior, portanto, parece clara quanto a seu desejo cooperativo.

Quanto ao saneamento básico, por exemplo, não definiu taxativamente a titularidade, posto que se limitou a lançar balizas que orientariam posteriormente o legislador na difícil tarefa de interpretar e organizar o alcance dos “interesses” dos entes federativos. Assim, a titularidade, de quem quer que seja, não se qualifica como absoluta, mas deve interagir com a competência dos demais entes. (LOUREIRO, 2021, p 2-3)

Mesmo os autores que são fortes na defesa da titularidade dos Municípios — perspectiva proveniente do movimento municipalista —, parecem admitir a possibilidade de cooperação e o desejo constitucional supramencionado. Ricardo Marcondes Martins (2008, p 176) faz veementes críticas às acepções de titularidade da Lei Federal nº 11.445/2007. Ao mesmo tempo, afirma o modelo de federalismo cooperativo da Constituição e que nele todos os entes devem colaborar na execução dos desígnios da Carta Magna.

Egon Bockmann Moreira, Heloisa Caggiano e Gabriel Gomes (2018), ao abordarem a vontade constitucional, afirmam que os entes federativos são dotados de autonomia. A Lei Maior se pauta num modelo complexo para equilibrar a partilha de competências entre os entes, adotando os critérios horizontal e vertical. Aquele trata das competências privativas de cada ente, as que cabem a União (art. 21 e art. 22), aos Municípios (art. 30) e as remanescentes ao Estado (art. 25). Este, por sua vez, trata das matérias que tiveram manejo atribuído a mais de um ente.

Nesta senda, indo mais além nesta temática, os autores apontam que no modelo vertical, em alguns momentos, a Carta Magna optou por estabelecer que parte da matéria cabe a cada ente (competências concorrentes próprias), em outros admite o exercício indistinto da competência simultânea (competências comuns e concorrentes impróprias).

Para Pedro Henrique Figueiredo (2021, p 20), se a Constituição diz que o domínio sobre a água ou pertence à União na forma do inciso III do art. 20, ou aos Estados na redação do inciso I do art. 26 (BRASIL, 1988), não lhe parece razoável que o serviço de saneamento básico tenha a competência exclusiva atribuída aos Municípios, que sequer têm, como visto, competência sobre as águas. Aponta que a importância e preservação das águas superam em muito o que se poderia considerar “interesse local”.

Para além disso, o conceito de saneamento básico é extremamente amplo e abarca uma série de atividades que alcança inclusive o meio ambiente. A Carta Magna, no *caput* do seu art. 225, apresenta largo conceito ao asseverar que o meio ambiente equilibrado é “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (BRASIL, 1988).

Ademais, basta uma breve leitura do art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007 com a redação dada pelo Novo Marco Legal (lei 14.026/2020) para se perceber a tamanha amplitude dos conceitos, que só alarga a distância entre saneamento básico e “interesse local”. Diante disso, não parece possível indicar um predomínio do interesse local, nem imaginar que tal interesse poderia se sobrepor e simplesmente desconsiderar os interesses regionais e nacionais (FIGUEIREDO; 2021, p 21-22).

Diante do exposto, André Luiz Freire (2022, p 81) reconhece que a questão da titularidade no âmbito do setor de saneamento básico sempre foi objeto de grande debate. Aponta, porém, que essas discussões perderam força com a decisão na ADI 1.842/RJ em cuja ementa está posto que:

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. [...]

[...] A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de

instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. **Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.** A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. (ADI 1.842, Relator Min. Luis Fux, Brasília, 2013) (BRASIL, 2013) (grifo nosso)

Freire segue na reflexão dizendo que este Acórdão apresenta um direcionamento e que este foi seguido pela lei 14.026/20 ao alterar o texto do art. 8º da 11.445/2007 que passou a determinar que:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum. (BRASIL, 2007)

As respostas para essas questões de titularidade são de importância prática inquestionável porque é de responsabilidade do titular a edição dos atos normativos aplicáveis à prestação do serviço. A delegação por concessão é feita pelo titular do serviço e por isso é a primeira coisa que que um agente interessado em adentrar o setor de saneamento vai procurar saber, do mesmo modo o usuário se precisar denunciar abusos precisa a saber a quem se dirigir. (FREIRE, 2022, p 82)

3.1.2 O problema dos pequenos municípios

Resta demonstrado que o problema do serviço de saneamento básico no mundo e principalmente no Brasil é profundo, complexo e requer planejamento bem feito, além de recursos consideráveis. Com este pensamento, Marcia Carla Ribeiro e

Nahima Razuk (2014, p 152-153) apontam que a falta de recursos, aparato técnico e planejamento ineficiente são reiteradamente apontados por especialistas como os fatores que resultam no atual déficit no setor de saneamento básico, e isso é o problema da grande maioria dos municípios brasileiros, qual seja, não dispõem de recursos nem pessoal capacitado para planejar e executar soluções tecnológicas e ambientalmente corretas.

As desigualdades relacionadas ao serviço de saneamento básico no Brasil não são percebidas apenas quando se compara uma região do país com outra. Estas desigualdades são também claras dentro da mesma cidade, quando se traça comparação entre as áreas mais nobres (centrais) e as áreas mais humildes (periféricas), bem como entre cidades maiores e menores ou centros urbanos e áreas rurais dentro de um mesmo estado. (PEREIRA; SIQUEIRA, 2017, p 153)

Leandro Prearo, Maria Clara Maraccini e Maria do Carmo Romeiro (2015, p 147) notaram essa heterogeneidade no tocante a investimentos entre os Municípios do Estado de São Paulo, mas que pode ser usado como exemplo para todo o Brasil. Atentam para o fato de que entre os setores, o de saneamento básico foi o que mostrou maior variação de investimentos entre os municípios, dado que aponta elevada disparidade entre eles.

Os mesmos doutrinadores afirmam que, entre 2002 e 2010, a variação de crescimento do investimento em saneamento básico foi o menor entre os setores estudados nas cidades da amostra, o que, para eles, demonstra um certo desinteresse dos municípios em investir nesse setor.

A maior parte dos Municípios brasileiros são considerados cidades de pequeno porte, sendo sapiente que apenas 326 Municípios dos 5.570 que totalizam o Brasil tem mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2021) e mesmo no caso dessas cidades o marco de 100 mil habitantes é meramente arbitrário. Como parâmetro comparativo, para haver segundo turno nas eleições municipais exige-se que o Município tenha pelo menos 200 mil eleitores, que são apenas uma parcela da população total de qualquer cidade. (OLIVEIRA; SOARES, 2020, p 458).

Sobre o tema, vale destacar que o Novo Marco Legal do Saneamento Básico alterou o texto do §9º do art. 19 da lei 11.445/2007 para dispensar os municípios com até 20 mil habitantes de elaborar plano complexo a respeito do serviço de saneamento

básico nos moldes do caput e incisos do artigo, podendo fazê-lo de modo mais simplificado. (BRASIL, 2020)

Depreende-se o reconhecimento pelo legislador que Municípios tão pequenos, com menos de 20 mil habitantes, não possuem capacidade sequer de elaborar um plano completo para saneamento básico local. Ocorre que tais entes são a maioria absoluta dos Municípios no Brasil e a dispensa acima referida afeta, conseqüentemente, contingente importante da população. (OLIVEIRA; SOARES, 2020, p 458-459)

Do mesmo modo Fernando Massardo (2015. p 61):

A sobrecarga de responsabilidades administrativas estabelecida pela Constituição aos Municípios, aliada à sua reduzida capacidade tributária, conduz à conclusão de que os titulares não possuem recursos disponíveis para fazer frente ao investimento que o setor demanda para se atingir a universalização.

Na esteira do pensamento dos autores supracitados, entende-se que os Municípios com tamanho e população muito pequenos possuem menos capacidade de enfrentar a complexidade de formular e implementar ações visando a universalização no setor. Esta capacidade diminuída ocorre por não possuírem os recursos financeiros e tampouco a quantidade e qualificação dos recursos humanos para desincumbir essa tarefa.

No trabalho de Prearo, Maraccini e Romeiro (2015, p 149-150), dividiu-se a amostra em dois grupos, o grupo 1 as cidades com IDH até 0,718 e o grupo 2 com IDH acima de 0,761, portanto com desenvolvimento humano mais avançado. Os autores calcularam que os Municípios do grupo 2 investem muito mais que os do grupo 1 em saneamento básico, acima inclusive da média total da amostra. Os Municípios do Grupo 2 investem R\$ 87,65 per capita em saneamento, 53,8% mais que a média que foi de R\$ 57,00 e mais de 3 vezes mais que o Grupo 1 com R\$ 27,62 per capita.

Ao apontar uma possível explicação, os autores afirmam que os Municípios mais desenvolvidos tendem a possuir mais verbas e que investimento em saneamento básico não é barato, de tal sorte, que tal capacidade financeira em regra está atrelada ao grau de urbanização e desenvolvimento do município. Desta maneira, os

Municípios do Grupo 1 geralmente têm um déficit maior e menos dinheiro para investir o que só tende a agravar ainda mais a situação.

A precariedade em relação aos serviços de saneamento básico dos pequenos municípios cuja população não ultrapassa 20 mil habitantes fica clara ao se analisar que o abastecimento de água alcança 83.72% da população nacional, mas quando se analisa apenas os pequenos municípios esse índice cai a 65.93%. (OLIVEIRA; SOARES, 2020, p 459)

Ribeiro e Razuk (2014, p 168-169) comentam a esse respeito dizendo que a maioria das cidades brasileiras prestam serviços de saneamento precários ou sequer esses serviços existem. Ademais, o crescimento acelerado e desordenado acabou agravando o déficit do saneamento ao mesmo tempo em que confundiu a infraestrutura e a própria delimitação das cidades, dando origem às conhecidas regiões metropolitanas.

Elaborar um plano completo para o serviço de saneamento básico é uma empreitada com alto grau de complexidade e, diante disso, não é de surpreender que a quantidade de Municípios que de fato possuem plano para o setor só ultrapasse 60% se considerados apenas os municípios com mais de 100 mil habitantes. É necessário pessoal qualificado para elaborar tais planos, e na falta destes são precisos recursos para contratar tal suporte (OLIVEIRA; SOARES, 2020, p 461).

Nesta esteira, os Municípios maiores, mais centrais e com maior desenvolvimento apresentam maiores gastos com saneamento motivo pelo qual pode-se supor que, dado o nível de urbanização, torna-se possível investir em infraestrutura e desenvolvimento. Os custos de manutenção e cobertura da depreciação do sistema já instalado também podem explicar os gastos mais elevados entre as cidades mais desenvolvidas ainda que essas também estejam longe da universalização. (PREARO; MARACCINI; ROMEIRO, 2015, p 152)

De fato, o exercício da titularidade no âmbito do Saneamento Básico pressupõe uma série de atividades que a maioria dos municípios brasileiros parece incapaz de promover a contento. Para além disso, a necessidade de combater a regulamentação fragmentada é uma pretensão do Novo Marco, como será demonstrado adiante. (OLIVEIRA; SOARES, 2020, p 462)

As dificuldades para os Municípios menores, com menos recursos humanos e financeiros, são grandes, de sorte tal que o uso mais competente, que permita o aproveitamento máximo dos limitados recursos citados, bem como de estruturas de auxílio, é uma medida essencial. Igualmente, essas dificuldades e limitações podem afastar o interesse da iniciativa privada na prestação do serviço nessas localidades. Definir as ferramentas que serão utilizadas, a exemplo de fazer parte de estruturas regionais, modelo de prestação e modelo regulatório são fatores que devem ocupar os referidos municípios se quiserem de fato contribuir no esforço nacional para atender os anseios de universalização do Novo Marco. (FIGUEIREDO, 2021, p 27)

3.1.3 A dificuldade de delimitação do “interesse local”

Fica cada vez mais clara a necessidade de o Município integrar seus interesses no tocante ao saneamento — locais, comuns, regionais e nacionais — e planejar e executar ações nesse setor de forma integrada. Tal integração não apenas é necessária, como, algumas vezes, inevitável, diante do fato que alguns Municípios podem, por exemplo, compartilhar os recursos de uma mesma bacia hidrografia, e as ações de um tem externalidades sérias nos demais. (MOREIRA; CAGGIANO; GOMES, 2018, p 6)

Além disso, seguindo na mesma lição, o crescimento das cidades incorre no fenômeno da conurbação, que dificulta ou impossibilita até mesmo a precisa identificação territorial de cada município. Ademais, como já afirmado anteriormente, alguns Municípios são pequenos, possuem menor arrecadação e, em razão disso, tem dificuldades de custear a infraestrutura que o saneamento básico demanda, de sorte tal que a gestão associada se mostra uma ferramenta necessária e eficiente.

Fernando Massardo (2015, p 66) traz ainda mais clareza a este raciocínio:

No caso específico do saneamento básico destaca-se a interdependência dos Municípios, conturbados ou não, eis que o ciclo da água e o regime de bacias não se amolda às questões de divisão político-administrativa, que são criação humana. O regime de bacias impõe frequentemente a necessidade de manutenção de mananciais, reservação, captação, tratamento, distribuição de água em Municípios diversos. Raros são os casos onde todas as etapas do serviço de abastecimento de água são concentradas em um único Município. O sistema de esgotamento sanitário

possui característica equivalente, sendo frequente a realidade onde a coleta, tratamento e destinação final atinjam Municípios diversos.

O crescimento vertical das cidades é limitado por leis de ordenação urbanísticas, portanto, a expansão ocorre, no mais das vezes, horizontalmente. Esse alargamento natural e dinâmico tende a tornar as fronteiras intermunicipais pouco nítidas, o que gera consequências bastante sensíveis no manejo da água e no serviço de saneamento básico. (MOREIRA; CAGGIANO; GOMES, 2018, p 9-10)

Para Ricardo Martins (2008, p 182-183) o serviço de saneamento básico é de “interesse local” mesmo que o município esteja inserido em algum modelo de prestação regionalizada e, nem mesmo a eventual economicidade de uma prestação nesse modelo justificaria a modulação dessa titularidade. Argumenta que essa atribuição faz com que o titular da prestação esteja mais próximo de usuário e, por isso, o cidadão teria maior alcance e capacidade de influenciar os poderes Legislativo e Executivo da sua cidade do que os poderes do seu Estado ou da União.

A respeito do argumento da proximidade com o destinatário final dos serviços, Sergio Guerra e Péricles Gonçalves Filho (2020, p 159) discorrem que a Constituição ao se referir a “interesse local”, o faz em alinhamento com a expressão “peculiar interesse” que as Constituições anteriores costumavam usar. Esta atribuição de interesse pressupunha autossuficiência do município, que teria plena capacidade de atender por completo as necessidades dos consumidores finais na prestação de seus serviços públicos.

Além de essa autossuficiência não ser a realidade da maioria dos municípios brasileiros, os autores fazem ainda outra ressalva relevante. “Peculiar interesse” não se confunde com “interesse exclusivo”, haja visto que não há interesse municipal que não afete o estado e a União, assim como não existem interesses federais ou estaduais que não influenciem a esfera municipal visto que são parte integrante da federação.

Os serviços de saneamento básico se revelaram desafios complexos nas searas política, normativa, técnica, financeira e econômica que a maioria dos municípios brasileiros não conseguirá abraçar sozinhos. Neste sentido, a suposta

autossuficiência dos municípios acima referida, no contexto brasileiro atual, é exceção. (MOREIRA; CAGGIANO; GOMES, 2018, p 16)

A respeito dessa percepção histórica do interesse local, Oliveira e Soares (2020, p 449) argumentam que esse entendimento pode ter sido verdade em algum outro tempo e que, portanto, mesmo não estando completamente errado, está ultrapassado. Se os serviços de saneamento básico possam um dia ter sido de interesse estritamente local, não necessariamente permanecem nessa condição.

Os doutrinadores dão continuidade ao pensamento afirmando que a realidade atual da grande maioria dos municípios unida a alta complexidade que o setor de saneamento básico apresenta, passou a necessitar de ações governamentais conjuntas, harmoniosas e ajustadas. Ademais, não é razoável confundir uma Constituição escrita, rígida, com rígida atribuição de competências.

Entendem Oliveira e Soares (2020, p 454) que não seja possível, por maior que sejam os esforços, configurar “interesse local” pela estrita observância do arcabouço normativo vigente. A metodologia exclusivamente normativa desvia o foco de discussões mais amplas e fecundas e distrai para o fato de que, ao menos no âmbito do saneamento básico, o “interesse local” se desconfigurou.

3.1.4 A adequação de interesses e harmonização de competências

Com base no que já foi tratado acima, torna-se imprescindível que os atores públicos envolvidos procurem meios de exercitar suas competências de forma harmoniosa com visão no objetivo maior, qual seja, o avanço do setor de saneamento. Nesta senda, a partilha da gestão dos serviços por meio do exercício dessas funções complementares e coordenadas, cada ente fiscalizando e controlando segundo seu âmbito de atuação (local, microrregional, regional, estadual ou nacional) pode evitar que superposições ineficazes ocorram. (CARVALHO, 2010, p 77)

Trata-se, portanto, de um sistema regulatório de vários níveis e fontes, estruturado por autoridades independentes, normas advindas de pessoas diversas e de fontes normativas igualmente diversas - Constituição, leis, regulamentos, convênios, estatutos e contratos - e algumas vezes sem estrutura hierárquica. Este cenário,

exige zeloso esforço hermenêutico de intérpretes e aplicadores para que o exercício de tais competências se desenrole com fluidez. (MOREIRA; CAGGIANO; GOMES, 2018, p 14-15)

O tema da repartição de competências segue sendo desafiador no tocante ao serviço de saneamento básico em razão da complexidade típica do setor e as severas consequências da prestação deficitária, que faz a gestão por um só ente ser virtualmente impossível. O desafio, portanto, é delimitar e integrar essas responsabilidades e a forma de atuar para suprir as incapacidades e equívocos na gestão dos demais. (MOREIRA; CAGGIANO; GOMES, 2018, p 15-16)

Sergio Ruy Polimeno Valente (2019, p 1070), aponta o que entende ser a primeira dicotomia de interesses num quadro macroinstitucional que não demarcou claramente as competências e como uma eventual integração de ações operaria: os interesses do Município e os interesses do Estado. Assevera o autor que os argumentos pela prestação do serviço de saneamento básico a cargo de um ente ou de outro tem vários vieses, desde a firme e pura exegese do texto constitucional, até discussões no campo técnico e econômico como a já abordada interdependência gerada pelo necessário compartilhamento do aparato e dos recursos hídricos.

Está-se, portanto, diante de tensões entre os âmbitos municipal e federal quando falando em diretrizes gerais, e entre municipal e estadual no que toca a gestão dos serviços no contexto de uma eventual regionalização. Essa necessidade de compatibilização de competências revela o dinamismo da nossa Carta Magna que “vive ao ser aplicada”. (MOREIRA; CAGGIANO, GOMES, 2018, p 15).

Neste pensamento dos doutrinadores segue que, os Município ao exercer a sua competência para atender ao interesse local, seja como prestador, concedente ou conveniado, mesmo resguardado as suas garantias e autodeterminação e autogoverno, devem se submeter às diretrizes federais (interesse nacional) e das Regiões Metropolitanas (interesse comum). Por mais que se defenda o interesse local, este não pode atropelar as fronteiras geográficas, regulamentares, conveniais e contratuais.

Impende atentar para o fato de que a obrigação de seguir diretrizes advindas da União por meio da ANA é anterior ao advento do Novo Marco Legal do Saneamento.

O texto antigo do art.50 inciso III da lei 11.445 conforme redação pela medida provisória 844/2018 lê-se:

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

III - à observância às normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA; (BRASIL, 2007)

Poderia se pensar num arcabouço normativo federal que alcance a todo o país e tutele o interesse nacional, no qual, aos Estados caberia normatizar sob a ótica do interesse comum através de “leis estaduais, regulamentos administrativos, estatutos de estatais, convênios de cooperação, consórcios públicos (leis e atos associativos), contratos de concessão (e subconcessão)”, e para os municípios, a tutela do interesse local se daria através das leis municipais, regulamentos, contratos e convênios. Importante frisar que essas competências são dúcteis e dinâmicas, a atender as complexas e ramificadas exigências o setor de saneamento básico impõe. (MOREIRA; CAGGIANO, GOMES, 2018, p 15). Parece ter sido essa a pretensão do novo marco legal do saneamento básico instituído pela Lei Federal nº 14.026/2020.

3.2 A REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NA LEI 14.026/2020

Dentre as inovações importantes que o Novo Marco Legal do Saneamento Básico trouxe, deve-se dar especial atenção às novas atribuições regulatórias dadas à União e ao papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para estabelecer diretrizes a serem observadas em todo o território nacional (Art. 25-A da lei 11.445/2007 com redação da lei 14.026/20). Destaca-se a relevância e benefícios trazidos por essa tentativa de uniformização frente à pulverização regulatório observada antes do advento da lei 14.026/2020.

3.2.1 Antigas limitações da União sobre a regulação do Saneamento Básico

Até pouco tempo atrás, cabia aos Municípios, ainda que por vezes em conjunto entre si ou com os respectivos Estados, partindo de sua titularidade, estabelecer o planejamento e execução dos serviços de Saneamento Básico. O papel da União era bastante reduzido, na maioria das vezes de mero financiador e as funções administrativas para o setor eram concentradas na Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das cidades. Importante frizar que neste texto os autores se debruçam sobre a medida provisória 844/2018 e não a lei 14.026/20 que só viria depois, portanto o texto trata de um passado anterior à MP 844/2018. (MOREIRA; CAGGIANO; GOMES, 2018, p 7)

Os autores seguem aduzindo que, ao contrário do que ocorre com grande parte dos serviços públicos, a esfera federal não possuía uma agência reguladora para tratar especificamente de Saneamento Básico. Neste sentido, a regulação do setor restava inteiramente sob o domínio das estruturas administrativas locais ou regionais a depender se dado Município tenha feito a escolha de integrar ou não região metropolitana, consórcio ou convênio para a gestão associada do serviço.

Conforme lição de Thais Oliveira e Fabiana Soares (2020, p 446), os serviços públicos que são titularizados pela União estão elencados em um rol fechado, taxativo, de tal sorte que se determinado serviço não está expressamente atribuído à União, a titularidade sobre ele não lhe pertence. Tratam-se, portanto, de competências bastante específicas, como por exemplo, a Constituição Federal atribuiu à União, em seu artigo 21, inciso XII, alínea “b”, expressamente, a titularidade sobre os serviços de energia elétrica (BRASIL, 1988).

Na mesma lição das autoras, a Constituição não discorre apenas sobre competências taxativas da União, mas atribui a outros entes federativos de forma igualmente expressa a titularidade sobre outros serviços, tais como os serviços locais de gás canalizado são da competência dos Estados (art. 25. § 2º), e os serviços de transporte coletivo são da alçada dos Municípios. Isto para dizer que nestes casos e em uma série de outros a simples leitura do diploma legal basta à identificação do ente titular deste ou daquele serviço.

Por outro lado, ocorre que no tocante a serviço de Saneamento Básico tal taxatividade não está presente, posto que Constituição não identifica expressamente um titular para este serviço. Nesta matéria, a Carta Magna encerra em seu art. 21, XX a competência privativa da União para instituir diretrizes para, dentre outras, o serviço de saneamento básico (BRASIL, 1988), este dispositivo encontra-se não entre as competências legislativas da União, mas, dentre os materiais, de modo que, trata-se de competência administrativa geral sobre matérias que são consideradas de interesse nacional ou geral em conformidade com o desejo do constituinte. (OLIVEIRA; SOARES, 2020, p 446-447).

3.2.2 O desígnio constitucional no tocante a participação da União na regulação do Saneamento Básico

Impende iniciar este tópico colacionando o dispositivo constitucional que afirma que é de competência da união instituir diretrizes a respeito de saneamento básico, qual seja. O art. 21 inciso XX no qual se lê que “art. 21 Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;” (BRASIL, 1988)

Nas palavras de Thais Oliveira e Fabiana Soares (2020, p 447), os conceitos das palavras diretriz e regulamento não se coadunam. Aquelas são linhas gerais que visam orientar um projeto, já estes são normas ou mecanismo que buscam, mais diretamente, guiar, limitar ou controlar determinado aspecto do comportamento social.

Seguindo a lição das autoras, a atribuição à União da competência para instituir diretrizes sobre determinada matéria ou serviço guarda semelhança com a organização das competências legislativas concorrentes do art. 24 da Constituição Federal. Neste dispositivo, “Art. 24, §2º: A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados” (BRASIL, 1988).

Adiante na lição, as autoras asseveram que tanto a lei 11.445/2007 quanto a lei 14.026/2020 tratam dessa competência material da União. No entanto, não se deve confundir essa atribuição de competência para instituir diretrizes com a titularidade sobre determinado serviço público. Naturalmente, a instituição de normas gerais em

um setor pode e, quase invariavelmente vai impactar a prestação de serviços público por outros entes federativos, sem que tenha lugar qualquer deslocamento de competência material.

A título de exemplo, o art. 21, inciso XX, trata também do papel da União em instituir diretrizes em matéria de transportes urbanos, que nem por isso deixa de ser de titularidade dos Municípios. Portanto, a competência material Federal para instituir diretrizes sobre um determinado serviço público como o de Saneamento Básico não deve ser confundido com deslocamento da titularidade deste serviço para a alçada da União. (OLIVEIRA; SOARES. 2020, p 447)

Egon Bockmann Moreira, Heloisa Conrado Caggiano e Gabriel Jamur Gomes (2018, p 8) alertam para constitucionalidade de um modelo que envolva a participação da União quando asseveram que as diretrizes devem ser apenas linhas gerais que orientariam os demais entes federativos sem se arvorar a interferir na autonomia destes e dos convênios, consórcios ou Regiões Metropolitanas que porventura formem. Em que pese a ressalva, consideram que se respeitados esses limites, e que as determinações emanadas do âmbito federal sejam entendidas como referência, essa participação poderá ter um efeito bastante positivo.

Os autores afirmam ainda que, na linha do que já foi exposto antes, mesmo sem se aprofundar na discussão a respeito do despreparo e precariedade da regulação do setor de Saneamento em escala local, que a tentativa do governo Federal de participar mais ativamente e ajudar a melhorar e avançar a prestação do serviço do setor não contraria por si só o modelo constitucional de competências. Destacadamente, não há na participação mais incisiva da União a pretensão de eliminar a regulação emanada das esferas locais.

3.2.3 A importância da coesão regulatória no esforço de Universalização do serviço

Em 2010, Vinicius Marques de Carvalho (2010, p 80) já tratava da importância da participação da União para efetiva universalização do serviço de Saneamento Básico e já apontava a regionalização como um caminho interessante. O autor diz que seria por meio das diretrizes que a União estabelecer que seria gerada a

necessidade e a conveniência da implementação de uma prestação regionalizada, consolidaria o Saneamento Básico como direito fundamental e universal e seriam criados mecanismo para efetiva realização desses objetivos em todo o território nacional.

O autor aponta ainda que é justamente a oportunidade para que os entes federativos cooperem que se revela um dos principais instrumentos para alcançar a universalização. Trata-se de criar regiões que poderão assegurar não apenas a eficiência econômica, como também a sustentabilidade territorial, social e político-administrativa dos projetos a serem realizados.

Não se olvida que mesmo antes da edição do Novo Marco, a Lei 11.445/2007 trouxe importantes avanços em termos de regulação para o setor de Saneamento Básico, inclusive motivando a criação de várias entidades regulatórias em âmbitos estadual e municipal. No entanto, a regulação pulverizada que resultou dessa multiplicidade de agentes, muitos deles sem a necessária independência ou mesmo quadro técnico capacitado para desincumbir a regulação de um setor extremamente complexo, acabou por comprometer a almejada universalização do acesso e a qualidade dos serviços de Saneamento Básico. (MAGALHÃES; AVELAR, 2021)

Segue que para os autores supracitados, a consequência natural da inexistência de uniformidade e falta de capacidade técnica a produção de normas regulatórias que deram lugar a um cenário de incerteza e insegurança jurídica. Este ambiente, por sua vez, encarece e dificulta a implementação dos serviços de Saneamento, na medida em que a insegurança afasta potenciais investidores e financiadores e, mesmo quando não o faz por completo, resulta na consequente precificação do risco.

Fernando Massardo (2015, p. 112) antes mesmo da chegada do Novo Marco Legal já ressaltava a importância da clareza na definição de competências:

A necessidade da fixação de competências claras por meio de conjunto normativo que evite o surgimento de interpretações dúbias é particularmente importante. Os planos municipais de saneamento básico devem ser integrados com os planos locais, regionais e nacionais de gestão de recursos hídricos, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos, sendo fundamental para se atingir o preceito da cidade ideal previsto no Estatuto da Cidade.

Até 2019, já existiam 57 agências reguladoras no Brasil: 24 agências estaduais, 4 intermunicipais, 28 municipais e uma distrital, o que evidencia a fragmentação na regulação em comento. A solução apresentada pelo Novo Marco foi concentrar no âmbito da União, na figura de Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), algumas competências regulatórias de referência. (OLIVEIRA; SOARES, 2020, p 462)

Está ideia é bastante evidente no art. 25-A da lei 11.445/ 2007 com redação da lei 14.024/20, senão vejamos:

Art. 25-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente. (BRASIL; 2007)

A necessidade de trazer maior uniformidade para a regulação do setor de Saneamento Básico já era percebida e resultaram na edição das medidas provisórias nº 844, de 6 de julho de 2018 e nº 868 de 27 de dezembro de 2018, ambas com vigência já encerradas em 2018 e 2019 respectivamente. Essa maior uniformização foi definitivamente estabelecida pela lei 14.026/2020 ao determinar com clareza a competência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico para editar normas de referência direcionadas a regular indiretamente a prestação dos serviços do setor de Saneamento. (MAGALHÃES; AVELAR, 2021, p 3)

A lei 14.026/20 não deixa dúvidas a respeito do desejo de uniformização pautado nas atribuições que concentrou na ANA, exemplo disto são as alterações feitas à lei 9.984/2000, como fica claro no art.3º:

Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), com a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020) (BRASIL, 2000)

A Mesma lei 9.984/2000 foi modificada pela lei 14.026/20 e define a respeito de que a ANA exercerá sua função de instituir normas de referência:

Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;

III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;

V - critérios para a contabilidade regulatória;

VI - redução progressiva e controle da perda de água;

VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;

VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da 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, 2000)

Gustavo Magalhães e Julia Avelar (2021, p 3) afirmam que esta nova capacidade da ANA tende a orientar e organizar a regulação emanada dos demais entes federados, atende aos anseios dos potenciais investidores na medida que oferece maior segurança jurídica e, por via de consequência, atrai mais investimentos.

Em linhas gerais, a reforma trazida pelo Novo Marco coloca esta nova responsabilidade para a ANA que, além de seu âmbito de atuação tradicional, passará a instituir normas de referência que deverão versar sobre temas

fundamentais para o avanço do Setor de Saneamento Básico, tais como “tarifas, relação com o usuário, governança regulatória, metas, padronização de instrumentos e metodologias de cálculos de indenizações.” (FROTA; HOSKEN, 2021, p 5)

Na mesma lição os autores afirmam que tal novidade tem o objetivo de enfrentar não apenas a já comentada pulverização regulatória, como também problemas de governança, a reconhecidamente reduzida capacidade institucional de grande parte das agências sobretudo no tocante a Municípios menores e menos rentáveis, e consequente captura do regulador.

A pretensão é aproveitar a estrutura da ANA para criar algo como uma Agência Reguladora de âmbito nacional em Saneamento Básico, enfatizando seu poder normativo e sem qualquer prejuízo para a regulação que será exercida em esferas locais. Isto por entender que a experiência técnica da esfera federal na regulação de serviços públicos em geral poderia contribuir para o melhor exercício da regulação do setor de Saneamento no Brasil. (MOREIRA; CAGGIANO; GOMES, 2018, p 7)

Os autores continuam a lição afirmando que a execução de qualquer serviço público e mormente em um tão complexo quanto Saneamento Básico envolvem aspectos econômicos e contratuais bastante intrincados, de tal sorte que a expertise da União certamente incrementará a qualidade da regulação e prestação dos serviços do setor, ainda que apenas por meio de normas de referência e diretrizes.

Com efeito, a uniformização da abordagem nacional é deveras importante para o setor de Saneamento Básico, não só para um mais fluido desenrolar dos aspectos técnicos como as licitações, contratos e questões econômico-financeiras, mas em vista do dever constitucional que deve ser compartilhado por todos os entes nacionais de proteção da saúde pública e do ambiente ecologicamente equilibrado. (MOREIRA; CAGGIANO; GOMES, 2018, p 8).

Como bem apontam Leandro Melo Frota e Rodrigo Santos Hosken (2021, p 5) as mudanças trazidas pela lei 14.026/2020 não transformam a ANA no regulador e fiscalizador imediato do setor de Saneamento Básico. Não apenas isso violaria a titularidade dos Municípios definida em sede Constitucional, mas algo nessas linhas seria de todo inviável tendo em vista a capacidade institucional da ANA e extrema capilaridade e diversidade dos serviços de Saneamento em todo o território nacional.

A ANA, portanto, exercerá uma “regulação de segundo nível”, cabendo a “regulação de primeiro nível” aos titulares do serviço.

Como já assentado, os serviços de Saneamento Básico são de titularidade municipal e as diretrizes da ANA seriam facultativas e, portanto, a União não poderia impor de modo direto a observância de suas normas de referência. Diante disso, a lei 14.026/2020, com o fito de garantir sua efetividade e estimular as agências infranacionais a abraçarem esta nova realidade determinou que, em que pese facultativa, a adesão às normas de referência da ANA passa a ser um dos requisitos para acesso aos recursos federais, contratação de financiamento com recurso da União ou recursos de órgãos e entidades que dela fazem parte. (MAGALHÃES; AVELAR, 2021)

As condicionantes para o acesso aos recursos federais estão postas no art. 50 da lei 11.445/07, especialmente o inciso III que já havia sido incluído pela Medida Provisória nº 844/18 e foi confirmada nas linhas da lei 14.026/20:

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (BRASIL, 2007)

Os autores supracitados seguem asseverando que tal condição sobre os recursos federais pesa bastante no momento de o titular dos serviços decidir sobre a quem delegar a regulação e fiscalização dos serviços, dado que o setor de Saneamento exige elevados investimentos e a falta de recurso federal, em regra, tornaria qualquer projeto nessa área inviável ou ao menos extremamente difícil. Em consequência, se o nível de adesão e uniformização que se espera for atingido, o novo ambiente juridicamente mais seguro tenderá a oferecer maior possibilidade de atração de capitais.

Portanto, o modelo adotado aponta uma regulação por indução em relação às demais Agências regulatórias regionais, microrregionais e municipais, que eleva a relevância da Agência Nacional de Águas, mas também aumenta suas

responsabilidades e desafios a enfrentar. Considerando que as normas de referência e boas práticas emanadas da ANA sejam adotadas e efetivamente implementadas pelos demais, estaríamos diante não da simples federalização do setor de Saneamento Básico, mas da efetiva e desejada construção de uma regulação nacional. (FROTA; HOSKEN, 2021, p 6)

3.3 DO FINANCIAMENTO

Um aspecto essencial à discussão a respeito do serviço de Saneamento Básico, e mormente sua universalização, é o financiamento. Isto porque a operação e principalmente a expansão deste serviço tem custos muito elevados, ainda mais considerando o tamanho e as necessidades de expansão do Brasil se de fato o projeto de universalização quiser ter qualquer chance de êxito.

Quando se fala em financiar qualquer serviço, logo se pensa em tarifa. Um serviço é prestado, um valor é pago por ele e isto permite ao prestador financiar a atividade e expandi-la conforme a necessidade. Ocorre que nem todos podem pagar, principalmente onde o Saneamento Básico é mais necessário urgente e inexistente: as áreas “menos rentáveis” e historicamente preteridas.

3.3.1 Dos princípios atinentes ao financiamento do serviço de Saneamento Básico e a necessidade atrair recursos

Nesta senda, é importante tratar do princípio da modicidade das tarifas. Sobre este assunto Rodrigo Augusto Lazzari Lahoz e Francisco Carlos Duarte (2015, p 334) identificam que em um primeiro momento parece haver um conflito entre os princípios da modicidade das tarifas e da universalidade, porque diante de qualquer tarifa, só terá acesso ao serviço quem por ele puder pagar. Os autores argumentam que, no entanto, ocorre o contrário já que as tarifas devem ser módicas de maneira tal que o acesso de toda a população seja facilitado e o princípio da universalidade seja concretizado.

A universalidade do acesso é um princípio inafastável do regime jurídico dos serviços públicos que impõe à Administração o dever de zelar para que a prestação de serviços públicos se dê de maneira que esses serviços serão de fato acessíveis a todos que dele necessitem. Este princípio não pode se tratar apenas de uma declaração jurídica de que todos que precisarem podem, em tese, alcançar tais serviços, impositivo criar condições efetivas para que o acesso seja de fato garantido a todos independente da capacidade de pagar por eles. (HACHEM, 2014, p 124)

Assim não basta o simples reconhecimento genérico da necessidade da universalidade, mas que sejam de fato buscados meios materiais suficientes à efetiva prestação pretendida do serviço público. Não se pode idealizar ou pretender prestar qualquer serviço público sem considerar os custos que tal atividade terá, sobretudo quando se trata de um serviço tão dispendioso e complexo quanto o Saneamento Básico. (LAHOZ; DUARTE, 2015, p 335)

Ademais, afirmam os autores que, além dos custos relativos aos materiais e instalações e importante levar em consideração os investimentos em pessoal especializado e capacitação que não apenas são altos como também escassos em face da infinita necessidade da população. Diante disso o administrador público deve ser capaz de encontrar meios de acessar novos e maiores recursos para superar as dificuldades orçamentárias e efetiva e eficientemente disponibilizar o serviço à população na qualidade e extensão pretendida.

3.3.2 O Novo Marco Legal e as medidas para enfrentar as questões relativas ao financiamento

Narradas as dificuldades orçamentárias que a universalização do Serviço de Saneamento Básico impõe, o Novo Marco Legal do setor buscou oferecer caminhos para que mais recursos possam ser atraídos e que aquilo que já está instalado possa ser aproveitado sempre que possível e as perdas se restrinjam àquelas que não possam ser evitadas ou remediadas.

Entre essas medidas está o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos em curso. Este tema é um dos temas prioritários inseridos na agenda regulatória da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico já que em grande parte dos casos

a necessidade de atrair e contemplar novos e maiores investimentos para atender as metas de universalização do novo marco acarretará a necessidade de promover o aditamento dos contratos em curso. (MAGALHÃES; AVELAR, 2021, p 2)

A temática do equilíbrio econômico-financeiro recebeu grande relevância no Novo Marco com forma de garantir a efetiva instalação e continuidade dos serviços. Não por acaso, em seu art. 29 a lei 14.026/20 oferece vários meios de garantir a sustentabilidade econômico-financeira da atividade, tais como a “remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções”. (FROTA; HOSKEN, 2021, p 21)

Seguindo nas linhas da mesma lição, importante destacar a possibilidade de instituição de subsídios e subvenções, o que visa garantir não apenas a sustentabilidade econômica da atividade, mas principalmente para que o serviço alcance aqueles que sempre foram preteridos e que tem mais necessidade dele que são os usuários que não podem arcar com o custo se total ou parcialmente.

Igualmente digna de especial nota é a relevância dada pelo Novo Marco à prestação regionalizada na aplicação prioritária de capital advindo de recursos não onerosos da União. As regiões formadas então teriam prioridade em receber recursos quando não puder ser atingido com as verbas angariadas através apenas de tarifas e taxas mesmo após o agrupamento entre os Municípios. (FROTA; HOSKEN, 2021, p 22)

Segue da mesma ideia, que serão priorizados, como já mencionado, aqueles municípios com maiores déficits em Saneamento Básico em que geralmente a baixa capacidade da população em pagar unida ao alto custos necessários ao melhoramento de um serviço bastante deficiente ou a instalação quando absolutamente inexistente tornaria o equilíbrio econômico-financeiro impossível.

Outro aspecto essencial trazido pelo Novo Marco para garantir que os projetos no Setor de Saneamento Básico sejam efetivamente implementados é a avaliação e comprovação de capacidade econômico-financeira. Esta avaliação será feita por entidade reguladora em duas etapas, na primeira a avaliação recairá sobre o cumprimento de referenciais mínimos dos indicadores de econômico-financeiros da prestadora; a segunda etapa analisará se os estudos de viabilidade do projeto estão adequados e o plano de captação de recursos é de fato apto a captar os recursos a contento para a execução do projeto. (FROTA; HOSKEN, 2021, p 38-39)

Os autores seguem asseverando que o cumprimento deste requisito é indispensável para a celebração dos contratos e, portanto, serão considerados irregulares os contratos para prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário caso o prestador não comprove sua capacidade econômico-financeira.

3.4 A PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA

A participação privada no setor de Saneamento Básico é um assunto bastante delicado, mas que deve ser enfrentado na busca de algo cuja a importância ultrapassa em muito a dicotomia entre publicistas e privatista, qual seja, a almejada e necessária universalização dos serviços de Saneamento. Desta forma, discutir seriamente a participação do capital privado e suas vicissitudes, sem considerá-lo vilão ou salvador, mas mais um participante ou instrumento no plano de universalização é fundamental.

3.4.1 Conceitos gerais sobre a superação da separação completa entre os setores Privado e Público

Naturalmente, que a participação privada em um serviço e na utilização de recursos essenciais gera justa preocupação. A entrada de atores privados no setor de Saneamento Básico não tem, por si só, o condão de violar direitos humanos, mas pode aprofundar as desigualdades sociais caso encontre falta de controle (estatais e sociais) e a possibilidade de exercitar tarifas desmedidas ou formar oligopólios que terminariam por ao invés de avançar a universalização, torná-la mais distante e mais difícil. (CALDAS et al., 2019, p 139)

Os autores seguem apontando que tomando como base a forma atual com que os recursos hídricos são geridos e, vale dizer, desperdiçados, num futuro não mais tão distante ou inimaginável, a água potável e seus respectivos corpos serão um dos bens mais preciosos e escassos que existem. Desta maneira, ao menos

aparentemente, o domínio público sobre águas e saneamento toma importância que avançam sobre questões de estratégia econômica e segurança nacional.

Nesta senda, uma eventual participação privada no setor de saneamento básico que importaria, naturalmente, algum nível de poder sobre recursos hídricos, seu tratamento e distribuição, terá que vir acompanhada de regulação bem feita e firme no cumprimento de suas determinações. Igualmente relevante será a participação ativa da população, acompanhando, fiscalizando, reportando e tendo suas queixas ouvidas, para que não se possa incorrer em violação dos direitos humanos diretamente ligados aos recursos envolvidos. (CALDAS et al., 2019, p 139)

Importa neste ponto fazer referência as noções de governança trazidas por Sergio Guerra e Péricles Gonçalves Filho (2020, p 168-169) ao relacioná-la com o processo de tomada de decisão de um grupo para resolver problemas que lhe são comuns, ou as atividades desempenhadas e o exercício do controle dispendido por atores públicos e privados na promoção de objetivos sociais, políticos e econômicos. Isso implica a reformulação da administração que inclua a elaboração de novas ferramentas gerenciais, jurídicas, financeiras e técnicas.

Para os autores, nota-se já aqui a relevância da participação privada nos desígnios do Estado e nas atividades que afetam a coletividade. Este conceito guarda distinção clara com o de governabilidade que seria um ambiente político adequado para a efetivação das ações da administração, em que sejam otimizadas as relações entre o Estado e a sociedade civil e o mercado, bem como entre os próprios poderes estatais, além da percepção de legitimidade e credibilidade de seus atores.

Impende lembrar que o monopólio e exercício da força permanece na mão do Estado de forma que suas instituições ainda dispõem do vasto poder que lhe é próprio, mas o processo político cresceu e ganhou complexidade com a participação de outros atores que tem envolvimento determinante na negociação, formulação e implementação de novas políticas. Neste sentido, as práticas e relações de governança repetidamente demonstram a importância do envolvimento de atores não estatais na construção de decisões que tem efeito em escala local, nacional e até mundial. (GUERRA; GONÇALVES FILHO, 2020, p 170)

3.4.2 A participação privada no Setor de Saneamento Básico com base na lei 14.026/2020

Sergio Ruy David Polimeno Valente (2019, p 1081) já discutia os problemas que via na lei 11.445/2007 e que viriam a ser enfrentados no Novo Marco Legal para o setor. O autor aponta que um limite mais bem definido da responsabilidade jurídica e competência dos entes federativos poderia ter tido um efeito bastante positivo na melhoria da eficiência da prestação do serviço de Saneamento e, notadamente, a lei 14.026/2020 traz essa tentativa de uniformização regulatória.

Valente segue aduzindo que tal definição mais clara traria uma melhor e maior possibilidade de articulação entre os entes federativos, mas também dos atores não governamentais a exemplo de atores privados interessados em investir nos serviços de fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. Um modelo regulatório mais bem definido não apenas atrairia a participação dos agentes não governamentais como também definiria os limites que impediriam a exploração desmedida de um serviço essencial.

Outro possível problema que o Novo Marco Legal procurou meios de mitigar em relação a participação privada é possível prática de *cream-skimming*. Neste contexto, é natural que os entrantes se interessem em prestar o serviço apenas nos locais em que a atividade fosse superavitária, oferecendo tarifas que gerassem lucro, mas que ainda assim fossem abaixo do correntemente praticado levando em consideração os subsídios cruzados. (VALENTE, 2019, p 1087)

Nas palavras do mesmo autor, nessa hipótese, a despeito da diminuição de tarifas em alguns locais mais “viáveis”, as áreas menos rentáveis seriam preteridas o que agravaria o déficit e distanciaria o objetivo de universalização. É neste contexto que a regulação uniforme e bem estruturada, e, principalmente, a prestação regionalizada inclusiva plasmada no Novo Marco pretendem fazer o serviço de Saneamento Básico alcançar também os municípios com menor rentabilidade, conforme será destrinchado na sequência.

Diante de relações tão complexas que envolvem atores tão poderosos e que, muitas vezes, divergem quanto ao melhor curso a tomar é que o conceito de governança, seja para lidar com a iniciativa privada, melhorar a relação entre os vários entes da

administração pública ou mesmo garantir o bom funcionamento das eventuais regiões metropolitanas se torna deveras importante. A governança não aceita a figura de uma autoridade suprema, reconhece e valoriza a participação de todos atores envolvidos independentemente do tamanho, poder econômico, rentabilidade ou alcance político. (GUERRA; GONÇALVES FILHO, 2020, p 171)

Além disso, para os autores, a governança oferece ferramentas que possibilitam que múltiplas autonomias possam trabalhar juntas com vistas ao mesmo objetivo ao estimular o diálogo e o envolvimento, evidencia a complexidade dos problemas e o tamanho do desafio a ser enfrentado ao mesmo tempo que permite a construção de soluções mais eficazes por serem construídas em conjunto e com mais ampla percepção e aderência à realidade.

No esforço de trazer essa percepção e maior participação dos múltiplos atores que formam a sociedade e influenciam suas políticas públicas e, por via de consequência, a prestação dos serviços públicos onde se inclui o Saneamento Básico, é que o Novo Marco Legal do setor, lei 14.026/2020, procurou avançar a relação entre as iniciativas pública e privada ao viabilizar a abertura do setor ao mercado. (SARAGOÇA et al., 2021, p 1-2)

Nessa perspectiva, os autores consideram que os agentes privados, geralmente dotados de largo capital, poderão investir e alavancar a prestação dos serviços de Saneamento Básico. Isto não apenas nos aproximaria da universalização e de uma prestação adequada como findaria por desonerar os entes públicos, sobretudo aqueles em locais menos rentáveis, que já possuem orçamentos reduzidos e comprometidos e se veem sem possibilidade de investir ou prestar o serviço a contento.

Da mesma ideia compartilham Thais de Bessa Gontijo de Oliveira e Fabiana de Menezes Soares (2020, p 442) ao comentarem que a justificativa que acompanhou o projeto de lei que resultaria no Novo Marco Legal do Saneamento Básico já apontava que este impulso legislativo é orientado para a busca de investimentos para a ampliação dos serviços do setor e que se espera grande participação do capital privado.

Desde a aprovação da lei 14.026/2020 esta interação entre os variados atores interessados em participar do avanço do serviço de Saneamento Básico tem gerado

movimentos importantes. Num espaço de tempo relativamente reduzido, a participação privada no mercado nacional do setor escalou de 6% para 15% da população da população brasileira, e pode expandir essa participação para 40% em menos de 10 anos (FROTA; HOSKEN, 2021, p 2)

A participação privada no setor de Saneamento Básico, portanto, mais que um caminho viável já é realidade e se o ambicioso propósito de universalizar os serviços até 2033 tem alguma chance de ser de fato atingido, necessitará de todo o investimento que estiver disponível. Por isso, nenhuma fonte pode ser dispensada sem maiores considerações, sobretudo uma com tanto potencial quanto as parcerias que envolvem atores públicos e privados. (KPMG; ABCON, 2020, p 13-14)

3.5 A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA E A UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO

Como ponto focal do presente trabalho, a gestão integrada e prestação regionalizada não apenas se apresentam como um instrumento importante como, diante da extrema complexidade e abrangência dos serviços de Saneamento Básico, inevitável se o desejo for de fato a universalização dos serviços e a efetiva inclusão de todas as áreas do país inclusive aquelas compostas por municípios “menos rentáveis”. Para além disso, a regionalização evita desdobramentos negativos e é essencial para a concretização dos grandes anseios da lei 14.026/2020

3.5.1 Noções introdutórias sobre Regionalização

Como já comentado em capítulos anteriores, no tocante ao saneamento básico, a Constituição claramente identifica a competência comum dos entes federados, desta forma, consagrou este serviço público como sendo de competência administrativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e a distribuição desta competência se daria com vistas à ideia de predominância do interesse. Em que

pese se possa pensar em uma repartição dessas competências administrativas constitucionais isso não implica de forma alguma no isolamento dos entes federados e implementação de projetos individualistas para a setor de Saneamento Básico. PEREIRA; SIQUEIRA, 2017, p 148-149)

A ideia dos autores fica ainda mais clara na leitura do parágrafo único do Art. 23: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (BRASIL, 1998) Nesta linha de pensamento, a Constituição já apontava o desejo de um detalhamento normativo do federalismo cooperativo para o país no qual os entes federativos possuem atribuições próprias e principais, mas também podem, e em muitos casos devem atuar conjuntamente com vistas ao desenvolvimento nacional harmonioso, inclusive e especialmente em matéria de Saneamento Básico.

Outros setores econômicos e serviços públicos podem ser geridos e prestados de maneira isolada de forma bastante eficiente e razoável, de outra banda, como já dito, o Setor de Saneamento Básico se caracteriza não por mera possibilidade de cooperação interfederativa, mas necessidade. Se o setor de telecomunicações flui bem apenas com a legislação federal, o de gás canalizado com regulação estadual e o de transporte locais pode estar circunscrito à administração municipal, o setor de Saneamento Básico exige que a interpretação dada que a pretensa independência entre as pessoas políticas se transforme em interdependência. (MOREIRA; CAGGIANO; GOMES, 2018, p 2)

Nesta senda, é bastante difícil imaginar, e o histórico do setor demonstra, que um ente político possa desincumbir sozinho tudo quanto é necessário para a expansão e universalização. Os Municípios são titulares do interesse local, mas, no mais das vezes, não tem capacidade técnica nem financeira; aos Estados cabe o interesse comum, mas sem incorrer em supressão das competências locais; a União detém vasto recurso e pessoal capacitado, além de estar compelida pelo dever constitucional de zelar pela saúde e meio ambiente, mas até antes do advento do Novo Marco, experimentava difíceis barreiras político normativas.

A lei federal 11.445/2007, mesmo antes do advento do Novo Marco, já incentivava de forma bastante clara a formação de consórcios públicos entre os entes federativos para que, de forma compartilhada e integrada, pudessem prestar

serviços essenciais, inclusive oferecendo direcionamento preferencial de crédito e incentivos fiscais. (RIBEIRO; RAZUK, 2014, p 152-153)

Notadamente, diversos Municípios compartilham o mesmo sistema de abastecimento de água e, diante deste já presente compartilhamento do recurso natural, a prestação regionalizada é uma alternativa importante. Para além da utilização das mesma fontes e sistemas, a prestação regionalizada tende ao ganho de escala e a integração de municípios com menor capacidade financeira e especificidade e que a despeito de não oferecerem grande rentabilidade isoladamente e terem diferentes especificidades, inseridos na Região poderão alcançar os serviços que as populações tanto necessitam. (MADEIRA, 2010, p 146)

3.5.2 A importância da regionalização e integração para o sucesso do setor de Saneamento Básico

Vinicius Marques de Carvalho (2010, p 80-81) aponta categoricamente que a busca da regionalização deve ser um dos objetivos principais de uma política nacional para o Saneamento Básico. Isto porque, sem esquecer que os problemas que geram a exclusão de grande parcela da população neste setor são inúmeros e ramificados, a questão territorial tem impacto bastante sensível.

O autor fundamenta sua posição afirmando que para além de significativa parcela de a população não ter condições de arcar com as tarifas, a própria precariedade dos assentamentos populacionais, seja na periferia dos grandes centros ou nos pequenos municípios que compõem todos os estados, torna o acesso muito limitado.

Por isso, a lição continua asseverando que é essencial a integração das políticas de desenvolvimento urbano inclusive de saneamento básico e habitacional e, portanto, se faz necessário superar a separação entre dimensão territorial e setorial. Sob o pressuposto de que coesão territorial exige coerência territorial, a formação de regiões para a prestação do serviço que coincidam com os planos regionais de desenvolvimento urbano, faz combinar o desenvolvimento urbano e espacial com o econômico e social.

A gestão associada e a prestação regionalizada dos serviços de Saneamento Básico descortinam interessantes possibilidades para uma política conjunta de desenvolvimento para o setor na qual, imbuídos do mesmo propósito de oferecer às suas populações serviços que atendam a todos com qualidade, os Municípios cooperam entre si. Não se olvida que a interação e o esforço conjunto, mesmo entre duas pessoas tem seus percalços que dirá entre entes federativos e na escala de um país gigantesco como o Brasil. (MADEIRA, 2010, p 146)

Seguindo no mesmo pensamento, necessário se faz que disputas políticas infinitamente menores que a importância do Saneamento Básico não obstaculizem o processo, e que os gestores reconheçam a necessidade de integração e sobretudo a importância de não esquecer ou abandonar aqueles municípios que estejam em dificuldades financeiras ou por seu próprio tamanho diminuto não gerem tanto retorno. Por meio deste trabalho conjunto a expansão dos serviços de Saneamento Básico se torna um processo mais fluido e um objetivo muito mais alcançável.

A interessante notar que a ideia de regionalização já era apontada em 2010 por Rodrigo Ferreira Madeira (2010, p 151) como um instrumento que descortinaria novas possibilidades para o setor, inclusive a maior possibilidade de conseguir captar recursos do setor privado. O modelo regionalizado permite que as empresas possam se expandir e compartilhar tecnologia entre elas, conseqüentemente, aumentando a eficiência da prestação do serviço, e a gestão associada permite que os municípios cooperem, planejem a longo prazo, se organizem melhor e ofereçam maior estabilidade institucional no rastro do objetivo comum de universalização.

Nesta posição vanguardista, o autor segue defendendo que a estabilidade, como já apontado em capítulos anteriores, aguçaria o interesse do setor privado. O auxílio e até a própria concorrência com o capital privado, tende a instar as empresas públicas a buscar mais eficiência e qualidade para se manter competitivas o que melhora a qualidade e aumenta o acesso da população aos serviços públicos.

Igualmente relevante é apontar os problemas e entraves que a gestão integrada e a prestação regionalizada podem evitar como ensinam Marcia Carla Ribeiro e Nahima Razuk (2014, p 162), ao tratarem do dos efeitos do jogo político na realização do interesse público, identificam pontos sensíveis como a possibilidade de interesses particulares, com objetivos meramente egoísticos, de grupos dominantes suplantarem o interesse coletivo sob o disfarce de interesse público. A respeito da perda de

eficiência, afirmam que as falhas de coordenação, quando ações que visam um mesmo fim são executadas em apartado e poderiam ser unificadas, geram gastos repetitivos o que onera o custo do serviço.

Diante disso, as autoras asseveram que atuações cooperativas podem reduzir tais mazelas porque a cooperação pode frear o desvirtuamento dos interesses socialmente relevantes quando um agente passa a espelhar a conduta de outro agente na sua própria ou quando a cooperação estabelece padrões de comportamento que melhor conduzem os atos de interesse compartilhado.

A gestão associada dos serviços públicos tende a minimizar custos porque reduz o número de contratos diante da prestação consorciada. A título de exemplo, considere-se que determinado consórcio público tenha decidido delegar a execução de um serviço público a iniciativa privada que atenderia a todos os municípios integrantes de uma Região Metropolitana. (RIBEIRO; RAZUK, 2014, p 164)

No caso apresentado, para as autoras, seria necessário firmar apenas um contrato de concessão em seguida a uma licitação, de modo contrário, se os municípios fossem promover a mesma delegação de forma individual, seria necessário que cada um deles firmasse o próprio contrato e procedesse a própria licitação. Fica claro que a multiplicação de atos que poderiam ser desencadeados de forma unitária tende a resultar em morosidade e principalmente desperdício de recursos.

Em caminho contrário ao do pensamento de que a regionalização enfraquece a autonomia dos Municípios, essa cooperação aumenta a interação entre os entes federados e, por via de consequência, fortalece a posição política destes. Notadamente, as regiões mais carentes e os municípios com menos recursos e menos rentáveis, que não foram e não seriam alcançados pelos serviços de Saneamento Básico, unidos entre si, a municípios maiores e ao próprio estado, aumentam sua influência política, tem acesso a mais recursos e incentivos fiscais e podem promover a efetiva prestação e universalização dos serviços e o desenvolvimento regional. (RIBEIRO; RAZUK, 2014, p 164)

Na lição de Marçal Justen Filho (2005, 29-30) o Saneamento Básico, por seu alto custo, no mais das vezes envolve monopólio natural, onde a competição poderia produzir duplicação de custos e inviabilização do negócio. Diante disso, ressalta a importância do ganho de escala na diminuição desses custos e aponta ainda que,

como já comentado anteriormente, grande parte dos Municípios brasileiros não possuem sozinho capacidade financeira ou técnica de prestar esses serviços o que resulta no abismo que existe entre municípios brasileiros no tocante a Saneamento Básico.

É então, entende o autor, que a integração dos municípios em uma estrutura maior pode fazer toda a diferença para o efetivo alcance dos serviços. Com os subsídios cruzados e agora fazendo parte de uma estrutura mais atraente economicamente, os municípios mais carentes podem ser alcançados pelos recursos e pelos serviços. Nota-se que antes mesmo do advento da lei 11.445/2007 já se falava na integração e regionalização como forma de levar o Saneamento Básico aos municípios que não tem condições de prover esse serviço isoladamente.

Não é difícil perceber que o ganho em eficiência no contexto da integração de esforços entre entes federativos haja visto que os planejamentos são mais bem elaborados e as metas melhor formuladas e claras sendo mais rapidamente reformuladas e adaptadas seja o caso; os recursos são mais amplos e melhor empregados, resultando em diminuição de custos e melhoria do resultado. Para além da frieza dos aspectos técnicos e financeiros, a um ganho em “eficiência moral” que decorre do atendimento concreto das necessidades do cidadão em observância aos caros valores da boa administração. (RIBEIRO; RAZUK, 2014, p 174-175)

Fica claro para os doutrinadores que a associação de entes públicos oferece maior estabilidade e, por via de consequência, tende a facilitar a elaboração e efetiva implementação de políticas de médio e longo prazo, como é o caso do Saneamento Básico e de boa parte dos serviços públicos e políticas que vão de fato promover o sensível aprimoramento da vida das comunidades alcançadas. O engajamento recíproco tende a manter os entes envolvidos na persecução dos objetivos socialmente relevantes dado que tanto o desfecho satisfatório quanto o insucesso são compartilhados e deverão ter consequências para todos.

3.5.3 A Regionalização no Novo Marco Legal do Saneamento Básico

Em que pese a ideia de regionalização e gestão integrada no âmbito do serviço de Saneamento Básico, como demonstrado, não seja propriamente uma inovação da lei

14.026/2020, é nela que esse modelo encontra maiores incentivos. O Novo Marco aponta no sentido de que é essencial para a universalização que a viabilidade-técnica de um ente alcance outro que não a possui, que os recursos possam ser melhores e mais amplamente distribuídos e empregados e que o ganho de escala torne áreas antes preteridas em rentáveis e atrativas. (FROTA; HOSKEN, 2021, p 10)

Nesta senda a lei 14.026/2020 alterou o texto da lei 11.445/2007 para, em seu art. 2º determinar como princípio fundamental da prestação dos serviços de saneamento básico a “XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.” (BRASIL, 2007)

O Novo Marco Legal então nos apresenta três formas em que essa regionalização pode se dar na nova redação do art. 3º VI e alíneas na lei 11.445/2007, quais sejam:

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

VI - Prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole); (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (BRASIL, 2007)

O Legislador no Novo Marco Legal incentiva de tal maneira a formação de regiões para a prestação do serviço de Saneamento Básico que se dispôs a dilatar o prazo inicial da universalização de 31 de dezembro de 2033 (art. 11-B caput, lei 11.445/2007 com redação da lei 14.026/2020) para 1º de janeiro de 2040, caso os estudos da licitação para a prestação regionalizada apontem não ser viável cumprir a meta no prazo inicial (art. 11-B §9º da mesma lei). Além disso, deu prioridade na

aplicação de recursos não onerosos da União para viabilizar a prestação regionalizada (art. 50 §1º, lei 11.445/2007 com redação do Novo Marco). *In verbis*:

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos **até 31 de dezembro de 2033**, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 9º **Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo**, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, **fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora**, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

VII - à estruturação de prestação regionalizada; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º **Na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada**, por meio de blocos regionais, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) (BRASIL, 2007) (grifo nosso)

Isto posto, clara é a vontade plasmada nas linhas do Novo Marco Legal do Saneamento Básico no sentido da formação de blocos para que se possa desenvolver e expandir o serviço de Saneamento de forma regionalizada. Os motivos são igualmente evidentes, quais sejam, ganhos de escala, garantir a viabilidade técnica e econômica através do esforço conjunto, o compartilhamento de recursos na figura do subsídio cruzado que fará chegar os fundos necessários aos municípios com menor lastro econômico, conseqüentemente, integrando-os no propósito final que é a universalização do Saneamento Básico. (FROTA; HOSKEN, 2021, p 14)

4 ANÁLISE DO PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO DA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO DE JANEIRO (CEDAE-RJ)

Neste capítulo abordaremos as aplicações práticas dos conhecimentos adquiridos e dos assuntos trabalhados no decorrer deste trabalho. Naturalmente que medir com exatidão o sucesso dos novos modelos e diretrizes trazidos pelo Novo marco tão prematuramente seria um exercício de futurismo que beira a impossibilidade.

O sucesso de projetos tão complexos e de longo prazo como típicos do setor de Saneamento Básico só poderão ser de fato mensurados no decorrer de sua implementação e operação. Por outro lado, a observação da aplicação prática das linhas do Novo Marco, mesmo em fase inicial, pode mostrar o quanto esta nova lei modificou a abordagem dos projetos para o setor e a busca da universalização.

4.1 RESUMO DO PROJETO NO “CASO CEDAE-RJ”

O caso do leilão da CEDAE-RJ nos apresenta na prática a aplicação dos pontos mais sensíveis que a lei 14.026/20 buscou modificar no esforço de acelerar e efetivar a universalização do Saneamento Básico.

4.1.1 Resumo do projeto

De início é interessante saber a respeito dos eventos que resultariam no leilão e nas concessões que envolvem a CEDAE/RJ e os serviços de saneamento básico. Em 2017, o governo do estado do Rio de Janeiro se viu envolto em problemas fiscais que o levariam a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, no qual ações da CEDAE foram dadas em garantia ao governo federal em um empréstimo da ordem de R\$ 4.5 bilhões junto ao BNP Párias. (GALLO, 2021, 329)

O autor segue a sua explanação dizendo que ficou estabelecido de início que o estado do Rio de Janeiro deveria privatizar por completo a empresa, no entanto, o

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que havia sido contratado para apoiar a modelagem do projeto, trouxe a sugestão da “concessão regionalizada em blocos e a manutenção da CEDAE como produtora de água” (upstream).

O leilão no “caso CEDAE” trata da desestatização dos serviços de saneamento básico no âmbito do estado do Rio de Janeiro antes exclusivamente prestados pela Companhia estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro- CEDAE-RJ. Ainda nesta visão, esta divisão, pautada nas já tratadas diretrizes da prestação regionalizada, visa assegurar com fundamento nos subsídios cruzados, busca levar a universalização também aos municípios onde o déficit do Setor de Saneamento básico é maior principalmente pela insuficiência de recursos e baixa rentabilidade. (GUIMARÃES; GARCIA, 2022, p. 285-286)

De início é importante citar que o estado do Rio de Janeiro antes mesmo da lei 14.026/20 já havia criado uma região metropolitana através da lei complementar estadual 184/2018 que incluía os municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João do Meriti, Seropédica e Tanguá. (FREITAS; TUROLLA, 2022, p 265-266). Nas linhas da lei complementar estadual 184/2018:

Art. 1º Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções e serviços públicos de interesse metropolitano ou comum.

Art. 3º Consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como aqueles que, embora restritos ao território de um deles, sejam, de algum modo, dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados entre si, notadamente:

II - o saneamento básico, assim definido pela legislação federal, incluindo a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a destinação do esgotamento sanitário, gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (RIO DE JANEIRO, 2018)

O Estado do Rio de Janeiro já apontava então grande investida na utilização do modelo regionalizado como modo de avançar a cobertura de Saneamento Básico no estado. Por isto mesmo, o estudo de tal caso frente ao Novo Marco Legal poderá descortinar a eficiência ou, ao menos, a potencialidade dos modelos e diretrizes aplicados no avanço do esforço de universalização.

Seguiu-se a isso um projeto que considerava 64 Municípios e 144 distritos fluminenses onde a CEDAE já possuía operações, o que abarca 12.8 milhões de pessoas que representa 85% da população do estado. O modelo dividiu os municípios em quatro blocos levando em consideração “critérios geográficos, bacias de esgotamento e otimização operacional” e fundamentado na ideia de sustentabilidade econômica (GALLO, 2021, p 330-331).

Esta sustentabilidade pode ser observada na diversidade de municípios em cada bloco, inclusive, com a participação de partições de cidade do Rio de Janeiro em cada bloco por meio da inclusão de diferentes áreas de planejamento (APs) que são divisões administrativas elaboradas pela própria prefeitura da cidade. Além disso, diferentes municípios que compõem a Região Metropolitana e outros que não fazem parte dela também foram incluídos em diferentes blocos, tema este bastante tratado no presente trabalho quando da abordagem a respeito da importância da regionalização para fazer incluir municípios “menos rentáveis” em blocos com municípios “mais atrativos” do ponto de vista do investidor. (GALLO, 2021, p 331)

A esse respeito a lição de Fernando Vernalha Guimarães e Flavio Amaral Garcia (2022, p 285-286) assevera que essa decisão por mesclar municípios da Região Metropolitana e municípios não metropolitanos observa a diretriz legal da prestação regionalizada e é baseada na racionalidade econômica do subsídio cruzado. O objetivo é que as metas de universalização se cumpram abrangendo também os municípios menores em que o déficit prestacional é em regra maior justamente pela insuficiência de recursos das pequenas municipalidades.

Seguindo na visão de Alberto Gallo (2021, p 331) o projeto foi tratado como *brownfield* que o *collins dictionary* (2022) define como “áreas em uma cidade aonde casas ou industrias foram construídas no passado, mas que hoje não estão sendo utilizadas”. O modelo de investimento *brownfield* traz a vantagem de utilizar aquilo que já está instalado no projeto, o que reduz custos e o tempo para o efetivo início das operações (HAYES, 2021)

O autor aplica este conceito ao considerar que parte dos investimentos e instalações foram feitos pela CEDAE e, portanto, preexistem ao projeto em comento. Neste sentido, leva em consideração tudo o que já existia em termos de infraestrutura, equipamentos e estações e toda a rede já implantada como ponto de partida, sobre o qual o eventual parceiro privado deverá prover os investimentos necessários atinentes ao atingimento das estabelecidas. (GALLO, 2021, p 331)

O autor deriva das ideias supracitadas que o aporte de 29,7 milhões de reais previsto no edital foi meramente conceitual, estimados por estudos de engenharia que chegaram a esta soma ao calcular o investimento necessário às obras necessárias ao alcance da meta estipulada. O doutrinador considera ainda que uma importante inovação do modelo foi não considerar estes valores como um simples memorial de obras, mas uma solução conceitual para conduzir o atingimento das metas. (GALLO, 2021, p 331)

Os estudos de engenharia levaram em consideração os relatórios a respeito dos ativos instalados e determinaram também os investimentos necessários para que os serviços de água e saneamento alcance as metas em cada município determinando, inclusive, o *Capital Expenditure (capex)*. (GALLO, 2021, p 331) O *capex* pode ser entendido como o investimento necessário para levar a efeito as metas estabelecidas; segundo a definição da expressão em inglês, “são os fundos usados por uma empresa para adquirir, melhorar ou manter ativos físicos tais como propriedades, instalações, construções, tecnologia ou equipamento” (FERNANDO, 2022).

Neste sentido, Gallo afirma que este modelo ao invés de atrelar o concessionário a execução de obras, atrela-o ao alcance de metas e, com isso, este participante teria a possibilidade de aplicar a sua própria expertise para o atingimento da universalização nos prazos pactuados. Segue-se a isso que os valores adotados como previsão de investimento (*capex*) são estimados e que caberia ao operador privado fazer os seus estudos e trazer soluções que atendam não um rol predeterminado de obras, mas a metas de atendimento (GALLO, 2021, p. 332).

A respeito das premissas básicas do leilão o projeto propunha prazo do contrato de concessão de 35 anos e que o critério seria de maior outorga, os operadores fariam seus lances e aquele de valor mais elevado conquistaria a concessão. O modelo de leilão único com lances independentes por bloco foi considerado mais vantajoso e o

principal critério de habilitação foi a capacidade financeira das empresas – bastante importante considerando, como já tratado no presente trabalho, os altos custos que o setor de saneamento e o déficit prestacional impõem em todo o Brasil – analisada bloco a bloco, de tal sorte que se o operador se interessasse por mais de um bloco teria que demonstrar a capacidade de alavancar os recursos para ambos os projetos (GALLO, 2021, p. 333).

Nas linhas do edital:

5.1. Esta LICITAÇÃO será julgada pelo critério de maior oferta, nos termos do artigo 15, inc. II, da Lei federal nº 8.987/1995, tendo por base o valor da OUTORGA FIXA ofertado pela LICITANTE pela CONCESSÃO de cada BLOCO. (RIO DE JANEIRO, 2020a, p 14)

Segundo o autor, não seria exigida qualificação técnica sofisticada nem experiência pretérita por entender que qualquer empresa com o porte econômico capaz de adentrar este certame teria a possibilidade de contratar equipes experientes e soluções de engenharia aptas a atender a metas e os níveis de qualidade exigidos. Nesta senda, o edital explicitou as exigências de desempenho e a necessidade de o licitante demonstrar a capacidade de captar e gerir recursos financeiros, além de ser apta a contratar os profissionais, equipamentos, sistemas e soluções necessárias a atender os parâmetros do projeto. (GALLO, 2021, p 333)

O valor mínimo da outorga foi projetado em 10.6 bilhões de reais que seriam repartidos entre Estado, Municípios e fundo metropolitano, ademais “os percentuais e a forma de composição da outorga principal e do rateio do ágio foram negociados entre o estado e os municípios como forma de atração e participação”. O projeto definiu ainda que todos os Municípios deveriam receber investimentos, obras e tratamento de esgoto, incluindo o maior número deles e, conseqüentemente, da população fluminense, temática bastante relacionada com a preocupação central deste trabalho quanto a inclusão de municípios menores e considerados “menos rentáveis” (GALLO, 2021, p 334).

Quanto as tarifas o projeto propunha que não deveriam sofrer aumento apesar dos grandes investimentos que teriam que ser feitos pelo operador e assim esses custos não deveriam ser repassados ao usuário que teria tarifa fixa reajustada apenas pela inflação e tarifa solidária até o limite de 5% das contas. Os retornos financeiros do

operador se dariam pelos ganhos de escala e eficiência ao aumentar a cobertura dos serviços e alcançar mais usuários. (GALLO, 2021, p 334)

As metas temporais do projeto foram baseadas com foco no objetivo de universalização dos serviços de saneamento e conforme a necessidade específica de cada município, impondo inclusive a aceleração de investimentos em alguns casos. As metas que o operador privado deveria enfrentar seriam “(i) água – de 87% para 99% da população entre o quinto e o 12º ano, dependendo do município; e (ii) esgoto – de 44% para 90% da população entre o quinto e o 12º ano, dependendo do município.” (GALLO, 2021, p 334)

Importante apontar que as metas iniciais eram mais alargadas até 2040 e foram modificadas para atender ao novo Marco Legal do Saneamento básico lei 14.026/20 que alterou o art. 11-B caput da lei 11.445/2007 para determinar:

Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (BRASIL, 2007)

Interessante notar a relevância dos novos paradigmas trazidos pelo Novo Marco, que já produzem efeitos reais no setor de saneamento básico. Estas novas formas de enxergar a prestação dos serviços do setor influencia não apenas a forma de construir projetos como os resultados por eles obtidos na prática como veremos em seguida ao tratar dos resultados do leilão no caso CEDAE/RJ.

4.1.2 O resultado do leilão

No dia 30 de abril de 2021 foi realizado o leilão. Dos 64 municípios que eram atendidos pela CEDAE 35 aderiam ao projeto, o que corresponde a 92% da população fluminense e 94% dos investimentos propostos (GALLO, 2021, p 339). O valor arrecadado neste evento foi de 22,69 bilhões de reais com o sucesso no leilão

dos blocos 1, 2 e 4, o bloco 3 foi arrematado posteriormente no dia 29 de dezembro de 2021 pelo valor de 2,2 bilhões de reais.

O bloco 1 foi arrematado pelo grupo Aegea por R\$ 8.2 bilhões (ágio de 103,11%), mesmo grupo que arrematou o bloco 4 por R\$ 7,203 bilhões (ágio de 187,75%). O bloco 2 foi arrematado pelo grupo Iguá por R\$ 7,286 bilhões (ágio de 129,68%). (AGÊNCIA BRASIL, 2021b) O bloco 3 não recebeu proposta no dia 30/04 pois o grupo Aegea retirou seu lance antes da abertura, mas no dia 29/12 este bloco foi arrematado pelo grupo Águas do Brasil por 2,2 bilhões de reais (ágio de 90%). (AGÊNCIA BRASIL, 2021a)

O rateio dos valores arrecadados foi estabelecido sobre o valor da outorga referencial em 80% pro estado do rio de janeiro, 15% para a região metropolitana e 5% para os municípios proporcionalmente as suas populações alcançadas pelo projeto, e sobre o valor do ágio 50% para o estado e 50% para os municípios sob o mesmo critério mencionado. Importa notar que a parte do rateio que cabe ao estado do rio de janeiro em muito supera a dívida de R\$ 6,6 bilhões junto ao BNP Paribas. (GALLO, 2021, p 338-340)

Na modelagem do leilão envolvendo a CEDAE/RJ a solução encontrada foi o modelo denominado “*upstream X downstream*” que separa a *captação e tratamento de água (upstream)* e os *sistemas de distribuição de água e esgotamento sanitário (downstream)*. A parte que compreende o que se considera upstream para a região metropolitana continuaria sob o controle da CEDAE como empresa pública, a parte upstream para os municípios não metropolitanos é pulverizada em pequenas estações de captação e tratamento e passariam junto parte que encampa o considerando downstream passa para a responsabilidade dos operadores privados sob a forma de concessão. (GALLO, 2021, p 341)

O autor segue na sua contribuição aduzindo que considera a solução de manter a CEDAE/RJ como empresa pública e transferir a operação dos serviços (downstream) para a iniciativa privada desfaz a discussão e a resistência dos setores preocupados com a entrada do setor privado no serviço de saneamento público por sua relação com recursos essenciais. Toda a discussão que havia sobre a venda completa da empresa, portanto, sua privatização ou eventual dissolução e os desdobramentos a respeito do controle deste setor chave estariam, desta forma amenizadas.

4.2 APLICAÇÃO DOS CONCEITOS TRABALHADOS AO CASO CONCRETO

4.2.1 Análise da titularidade e regulação

Desde o início havia a compreensão de que um projeto que envolvia ativos e valores nas dimensões dos envolvidos no projeto da CEDAE, teria que garantir um rigoroso sistema de segurança institucional, com mecanismos de controle robustos, que pudesse atrair investidores e operadores qualificados e evitar ações oportunistas. Segue que um esforço consultivo a respeito da concepção jurídica do modelo envolveu não apenas os advogados do BNDES como a PGE/RJ (GALLO, 2021, p. 344-345)

A própria decisão encerrada na escolha do leilão para a prestação do serviço de Saneamento Básico feita em bloco de municípios, repita-se formados antes mesmo do advento do Novo Marco, já demonstra um avanço vanguardista e importante no processo regulatório. A regulação de entrada no contrato de concessão busca, neste caso, busca extrair, ainda que baseado em projeções e cálculos, a eficiência almejada antes mesmo do projeto ter início. (FREITAS; TUROLLA, 2022, p. 271)

Seguindo esta lição, os autores asseveram que o contrato de concessão, na qualidade de instrumento de regulação, objetiva a diminuição dos efeitos da exploração monopólica típica deste mercado, e a assimetria de informações entre os agentes na relação concessionária. Portanto, serve como “um móvel para a revelação das informações das partes” de modo que ao mesmo tempo que maximizam seus interesses não deixem de atender aos interesses públicos na exploração do ativo.

Esta linha apresenta uma arquitetura regulatória endógena que tende a minimizar o “risco moral” do concessionário passar a adotar uma postura oportunista desmedida que viola a qualidade do serviço como projetado, e a “contratação adversa” de empresas que na verdade não são aptas ou são ineficientes para a efetiva implementação do projeto e operação da atividade. (FREITAS; TUROLLA, 2022, p. 272)

Na fase final de estruturação, as reuniões envolviam o BNDES, o Governo do Estado, a PGE/RJ, representantes da Região Metropolitana, a Agenesra, A Rio Águas e da CEDAE e outras partes interessadas. Apesar de a Região Metropolitana ter competência para delegar ao estado a administração e gestão do saneamento – endossado pela ADI 1.842 – foi apresentado a cada município o projeto de investimentos porque foi considerado importante o convencimento de cada prefeito.

Do mesmo modo, os Municípios de fora da Região Metropolitana delegariam a função administrativa e organizacional da licitação ao estado e este em seguida assinaria os contratos de delegação dos serviços da CEDAE com as concessionárias privadas. (GALLO, 2021, 2021, p 346)

Todo esse esforço de incluir os variados agentes envolvidos e discutir uma base jurídica forte tinha a intenção de dirimir as tentativas de interferência judicial movidas contra o projeto, bem como evitar ou sanar eventuais conflitos internos. Especial atenção foi dada na redação de cláusulas para que o projeto não incorresse em interpretações de disfunção de titularidade que abrisse a possibilidade de interrupções motivadas por questões judiciais (GALLO, 2021, p 347)

4.2.1.1 Tópicos do parecer nº 3/2019 da PGE-RJ

Nesta senda, alguns pareceres foram emitidos, entre os quais, o parecer nº 3/2019 que trata da viabilidade jurídica do modelo no caso CEDAE. Neste documento alguns quesitos e respostas por parte do Procurador que deu seu posicionamento são dignos de nota.

Ao responder o quesito 1.5 em seu parecer a respeito da viabilidade jurídica do modelo que trata da necessidade ou não de lei autorizativa estadual para a concessão dos serviços públicos, o Procurador Gustavo Binenbojm (2019, p 2-3) afirma que a temática é bastante controvertida na doutrina. Ademais, a discussão se baseia no art.175 da Constituição no qual se lê “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (BRASIL, 1988) Para o Procurador, em que pese as divergências a respeito do tema, o art. 2º da lei 9.074/95 resolve a questão quando se trata especificamente do setor de saneamento básico:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei no 8.987, de 1995. (BRASIL, 1995)

A lei comentada foi editada sob o poder conferido pela Carta Magna à União para legislar a respeito de normas gerais de contratações públicas em seu art. 22 inciso XXVI (CF/88) e que, portanto, deve ser aplicado e seguido por todos os entes da federação (BINENBOJM, 2019, p. 01). Vale lembrar, que o presente trabalho tratou dos novos poderes atribuídos pelo Novo Marco à União e à sua Agência Nacional de águas para legislar a respeito de normas gerais para o setor de saneamento e sua importância – o exemplo ora citado, anterior à própria edição da lei 14.026/20, vem corroborar a importância das normas gerais emanadas da União bem como a especial e diferenciada atenção que merece o saneamento básico.

Deste modo, o Procurador afirma que a União tem sim competência para normas gerais no âmbito do Saneamento Básico, como apresentado em momento anterior do presente trabalho, e que, com base nessas diretrizes e no artigo citado da Lei Federal nº 9.074/95, aplica-se a todos os entes federativos e dispensa em seu entender qualquer lei autorizativa seja estadual, municipal ou distrital para que seja possível a concessão de serviços público de água e esgoto. (BINENBOJM, 2019, p. 03)

De outra banda, existem dispositivos nas Leis Orgânicas dos Municípios envolvidos no caso CEDAE, que exigem que haja tal lei autorizativa para concessão de serviços públicos inclusive do setor de saneamento básico. Nestes casos, entende o Procurador, que tais leis devem ser emendadas para espelhar a ressalva aos serviços de saneamento a que se refere o artigo 2º da Lei Federal nº 9.074/1995, devem ser revogadas pelos respectivos Poderes Legislativos dos Municípios ou sejam consideradas inconstitucionais por se opor ao aos desígnios da Lei fundamental e à legislação federal que rege essa questão. (BINENBOJM, 2019, p. 04)

Ainda no contexto da necessidade leis autorizadas emanadas pelos Municípios, questionou-se a respeito da participação de alguns entes na região metropolitana considerando que suas leis orgânicas exigiam lei autorizativa para tal (quesito 1.7). A

esse respeito, o Procurador entende que, sim, os Municípios em questão podem participar da região metropolitana e, inclusive, exercer seu poder de voto no Conselho Deliberativo sem a necessidade de que lei autorizativa seja editada. (BINENBOJM, 2019, p 4-5)

Não obstante a Constituição Federal tenha de fato conferido-lhes autonomia política, administrativa e financeira, esta autonomia municipal não deve ser vista como uma vedação à possibilidade articulação entre entes federativos para desenvolver suas atividades e ações públicas. Na verdade, a articulações entre os entes federados vêm se tornando para além de possibilidade, de fato necessidade diante da crescente demanda pelos serviços públicos, que, dada a dimensão das necessidades da população, dificilmente podem ser enfrentadas pelo município isoladamente. (BINENBOJM, 2019, p 5)

Diante do crescimento das populações, do adensamento de suas necessidades e a largamente debatida, inclusive no presente trabalho, dificuldade de os Municípios atender por completo os direitos e necessidades de suas populações, a Constituição federal já previa a possibilidade de criação de regiões metropolitanas para enfrentar questões de interesse comum. É o que demonstra o conteúdo do § 3º do art. 25 da Carta Magna:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (..)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL,1988)

Nesta linha, o legislador constituinte já enxergava a necessidade de mecanismos que permitissem a coordenação entre entes para a execução de serviços de interesse comum. Por isso, a instituição de mecanismos como região metropolitana não deve ser tida como incompatível com a autonomia municipal, uma vez que tanto a esta autonomia quanto a possibilidade de articulação na forma de regionalização estão conformadas no Texto constitucional. (BINENBOJM, 2019, p 6)

Na mesma posição Caio Tácito (1998) ensina que a Lei Complementar que institui a região metropolitana afirma a íntima correlação de interesses, bem como torna

unitária e coordenada a gestão de serviços e atividades antes a cargo exclusivo do Município em homenagem aos princípios da continuidade, produtividade e eficiência. Segue que a avocação do estado em matéria tradicionalmente municipal não viola a autonomia dos municípios – pois emana igualmente da Constituição –, mas que esta perspectiva possui limitação.

A Suprema Corte também já se debruçou sobre a questão e entendeu que se a região metropolitana foi regular, a adesão dos Municípios é compulsória como se compreende da leitura das ADIs 796/ES, 1841/RJ e 1842/RJ. O texto dessa última aponta que o interesse comum supera, inclusive, aqueles dos Municípios envolvidos na ação, mas alcança também os interesses do Estado e dos demais envolvidos na região metropolitana criada (BINENBOJM, 2019, p. 06).

Na mesma linha é o entendimento firmado na ADI 1841/RJ, como fica claro na ementa do acórdão:

CONSTITUCIONAL. REGIOES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICRORREGIÃO. C.F., art. 25, § 3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. - **A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual.** II. - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. 111. - ADIn julgada procedente (ADI 1.841-9, 2002, Relator: Ministro Carlos Velloso) (BRASIL, 2002) (grifo nosso)

Nesse sentido, se a própria Constituição, ao mesmo tempo que prevê a criação de regiões metropolitanas, não exigiu qualquer tipo de lei autorizativa emanada dos Municípios envolvidos, não há aqui qualquer incompatibilidade entre autonomia municipal e o caráter compulsório da integração metropolitana. Na verdade, é exatamente o desejo constitucional que uma interpretação sistemática pautada no princípio da unidade hierárquico-normativa do Texto impõe. (BINENBOJM, 2019, p 7)

Pelo exposto, a participação dos Municípios na Região Metropolitana não é apenas viável como compulsoriamente garantido, posto que se tem o seu direito a voto no conselho deliberativo. Assim não fosse, se estaria diante da possibilidade de as Municipalidades denegarem a autorização, seja por inercia ou rejeição expressa, a qual, a seu turno, seria contrário ao caráter compulsório da participação e a previsão

expressa do art. 25, § 3º da Carta Magna que restaria ineficaz. (BINENBOJM, 2019, p 7-8)

Nesta senda, a intenção do legislador constituinte parece ter sido criar um mecanismo de integração que fosse eficaz para além dos desejos particulares de cada Município nos casos em que o serviço em questão transcendesse os seus limites territoriais, assim como suas capacidades técnicas e financeiras. Segue que quaisquer dispositivos que impuserem a necessidade de lei autorizativa municipal como condição à participação na região metropolitana são contrários a interpretação sistemática da constituição como já esposado, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal. (BINENBOJM, 2019, p 8)

Sob o questionamento de que algumas Leis Orgânicas Municipais vedam a concessão de serviços de saneamento básico para a iniciativa privada ou impõem relevantes restrições (quesito 1.8), o Procurador continua firme na sua posição de que a adesão de Municípios a região metropolitana é compulsória e os seus direitos de participação e voto no conselho deliberativo são assegurados. Adiciona, inclusive, que essa participação dos Municípios integrantes no conselho deve ser pautada pelo espírito democrático e é essencial para a solução das questões metropolitanas que são complexas e envolvem o interesse das várias Municipalidades e do próprio estado (BINENBOJM, 2019, p. 08-09).

O saneamento básico, por sua alta complexidade, ramificação e alto custo é um típico caso que exige planejamento, organização e execução integradas entre os entes municipais envolvidos e o Estado-membro, sob pena de sua prestação ficar muito abaixo do esperado, como de fato é o cenário atual na maior parte do Brasil. (BINENBOJM, 2019, p 9) No estado do Rio de Janeiro, a compreensão de que o saneamento básico é um setor de interesse comum dos Municípios envolvidos é evidenciada na letra da Lei Complementar nº 184/2018, senão veja-se:

Art. 3º Consideram-se de interesse metropolitano ou comum as junções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como aqueles que, embora restritos ao território de um deles, sejam, de algum modo, dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados entre si, notadamente:

II - o saneamento básico, assim definido pela legislação federal, incluindo a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a destinação do esgotamento sanitário, gerenciamento de

resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, (RIO DE JANEIRO, 2018)

Não há dúvidas, portanto, de que o serviço de saneamento básico é do interesse comum metropolitano, assim como, a mesma lei, em seu art. 11, não deixa 'questionamento a respeito de que a titularidade do serviço deve ser exercida de modo compartilhado entre os entes federativos supramencionados integrantes por meio do conselho deliberativo: (BINENBOJM, 2019, p 10)

Art. 11 São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

VII - exercer sua titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, observando os Planos Diretores e a legislação urbanística e, principalmente, a situação operacional específica dos municípios envolvidos, incluindo: a) estabelecer diretrizes para a elaboração dos planos de saneamento básico e aprová-los; b) decidir sobre a forma de prestação dos serviços, sua delegação e modelagem; c) aprovar minutas de editais de licitação de prestação de serviços, contratos e convênios, bem como de outros instrumentos, precedidos ou não de licitação, que deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas do Estado; d) autorizar a retomada da operação dos serviços, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais. (RIO DE JANEIRO, 2018)

Por tudo isso, o Procurador é de opinião, como efetivamente demonstrado, que a integração à região metropolitana é compulsória e que a lei complementar, a qual criou o Rio Metrópole, estabelece que será competente a região metropolitana por meio de seu conselho deliberativo e não mais cada Município isoladamente. Diante disso, quaisquer dispositivos das Leis Orgânicas Municipais que vedem ou estabeleam restri es   concessão dos serviços de saneamento básico para a iniciativa privada, para além de ser incompatível com a legisla o estadual, sofre de vicio de constitucionalidade e deve ser revogada ou objeto de parecer próprio ao apontamento de tais vícios (BINENBOJM, 2019, p 10-11).

Diante do questionamento a respeito da suposta proibi o implícita de subconcessão integral imposta pelo art. 31 da Lei Estadual n  2.831/97, a qual estabelece que "admitida a subconcessão parcial, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo Poder Concedente." (RIO DE JANEIRO, 1997). Tal perspectiva alcanaria uma eventual concessão

atinente à prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, o procurador entende que não. (BINENBOJM, 2019, p 11)

Segue aduzindo que neste caso, importa lembrar que a transferência de titularidade não ocorre entre Municípios e Estado do Rio de Janeiro, mas sim entre as municipalidades e a região metropolitana criada. Isto importa dizer que o Estado não pode conceder tais serviços, ou sequer disciplinar uma possível subconcessão porque não é ele o concessionário dos serviços inicialmente.

Como já tratado anteriormente, os serviços de saneamento básico são de interesse comum e sua titularidade será exercida de modo conjunto pelos Municípios integrantes da região metropolitana por meio do conselho deliberativo, cuja competência também já foi definida no art. 11, VII, “a” e “b”, da lei complementar estadual 184/2018 supracitados (BINENBOJM, 2019, p. 12).

O planejamento e execução dos serviços de saneamento básico no modelo de gestão integrada que envolve a região metropolitana não repassa ao estado a responsabilidade de prestador, mas sim que funcione como um coordenador dos esforços. A região metropolitana e o Estado do Rio de Janeiro não se confundem, e as decisões a respeito da forma da prestação dos serviços recaem sobre o conselho deliberativo da região metropolitana não sobre o Estado (BINENBOJM, 2019, p. 12).

Portanto, cabe ao Conselho decidir se o serviço de saneamento básico será prestado diretamente ou por meio de concessão bem como se será permitida a subconcessão do serviço. Deste modo, a Lei Estadual nº 2.831/1997 que disciplina a respeito de subconcessões realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro sequer se aplica ao presente caso visto que não é o Estado, mas a região metropolitana que porventura com concederá a exploração dos serviços (BINENBOJM, 2019, p. 12-13)

4.2.1.2 Documentos Jurídicos

No tocante a regulação, ficou claro através do trabalho que um dos objetivos centrais da Lei Federal nº 14.026/2020 a busca de uma forma mais eficiente de regular o

setor, mormente sobre as instituições centrais através de contratos de concessão que almejam melhorar a relação entre poder público, iniciativa privada e entidade reguladora. Neste contexto, é que se insere o Leilão da CEDAE quando busca converter o ambiente de regulação discricionária estatal para um ambiente mais moderno baseado em regulação contratual. (FREITAS; TUROLLA, 2022, p 270)

Muitos documentos jurídicos faziam parte do projeto, como é de se esperar em uma operação dessa monta, com o objetivo de oferecer transparência e governança. A documentação era composta por “três grupos de anexos, e o contrato de concessão por 15 anexos e pelo manual de procedimentos da B3.” (GALLO, 2021, 2021, p 347)

Dentre esses merece destaque o contrato de interdependência (anexo VI) que tem por objeto:

3.1. Este CONTRATO tem por objeto regular a relação de interdependência entre as PARTES, notadamente as obrigações e responsabilidades relativas à produção e ao fornecimento de água potável por atacado pela CEDAE à CONCESSIONÁRIA, nos MUNICÍPIOS ATENDIDOS, a partir do SISTEMA UPSTREAM.

3.2. É de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA a operação das captações de água nos MUNICÍPIOS ATENDIDOS que não estejam vinculadas ao SISTEMA UPSTREAM. (RIO DE JANEIRO, 2020b, p 08)

Este é o instrumento jurídico entre o operador privado vitorioso no leilão e a CEDAE, com a intervenção e anuência da Agenersa e do Estado do Rio de Janeiro para tratar do fornecimento de água potável. O instrumento disciplina as relações com os municípios de modo a gerenciar com qualidade o andamento da implantação dos serviços (GALLO, 2021, p 347).

Digno de nota também o anexo V que trata da contratação de verificador independente e certificador independente que são entidades privadas que vão acompanhar o desenvolvimento técnico dos serviços em apoio à Agenersa. A preocupação com a captura política do projeto resultaria diminuída pois o projeto, com essas entidades, tende a caminhar por um viés mais técnico e independente. (GALLO, 2021, p 347). Nas linhas do próprio anexo:

1.2. O VERIFICADOR INDEPENDENTE será responsável por auxiliar a AGÊNCIA REGULADORA na fiscalização do CONTRATO durante todas as suas etapas, competindo-lhe fazer o levantamento de informações e dados

necessários à fiscalização do CONTRATO, notadamente no que concerne ao atendimento dos INDICADORES DE DESEMPENHO, previstos no ANEXO III - INDICADORES DE METAS DE ATENDIMENTO E NÍVEIS DE SERVIÇOS, dentre outras contribuições dispostas a seguir.

1.3. Caberá ao VERIFICADOR INDEPENDENTE o detalhamento da sistemática e dos procedimentos para aferição dos INDICADORES DE DESEMPENHO previstos no CONTRATO, bem como no ANEXO III - INDICADORES DE METAS DE ATENDIMENTO E NÍVEIS DE SERVIÇOS.

1.4. O trabalho do VERIFICADOR INDEPENDENTE deverá ser desenvolvido em parceria com a AGÊNCIA REGULADORA, observadas as diretrizes aqui dispostas, promovendo a integração das equipes e alinhamento em relação as melhores práticas a serem adotadas.

4.1. Considera-se CERTIFICADOR INDEPENDENTE a pessoa jurídica, com a atribuição de acompanhar o cumprimento dos investimentos previstos no PLANO DE AÇÃO relacionado às ÁREAS IRREGULARES NÃO URBANIZADAS e do CRONOGRAMA DE INVESTIMENTOS EM TEMPO SECO, em apoio à fiscalização do CONTRATO pela AGÊNCIA REGULADORA, conforme previsto no ANEXO IV - CADERNO DE ENCARGOS.

4.2. O trabalho do CERTIFICADOR INDEPENDENTE deverá ser desenvolvido em parceria com a AGÊNCIA REGULADORA, observadas as diretrizes aqui dispostas, promovendo a integração das equipes e alinhamento em relação as melhores práticas a serem adotadas. (RIO DE JANEIRO, 2020c, p 01)

Em seguida importa tratar do regramento do sistema de fornecimento de água (anexo X), que disciplina o funcionamento deste, estabelece as atribuições de cada agente e estrutura a governança como se do art. 1º do documento:

Art. 1º. Este regulamento estabelece a disciplina acerca do funcionamento do Sistema de Fornecimento de Água (SFA) associado à prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água do ESTADO, com vistas a delimitar responsabilidades e atribuições entre todos os integrantes do SFA e definir a estrutura de governança para o seu relacionamento, em complementação à regulação do CONTRATO e do respectivo EDITAL, do CONTRATO DE PRODUÇÃO DE ÁGUA e do ANEXO VI - CONTRATO DE INTERDEPENDÊNCIA. (RIO DE JANEIRO, 2020d, p 01)

A título de exemplo da organização promovida pelo regulamento na ação dos integrantes do sistema, a água que vem para os 4 blocos da Cedae *upstream* tem que ter distribuição organizada, inclusive quanto a medição e controle nas fronteiras entre os blocos. Ademais, o instrumento trata da governança, “resolução de conflitos por meio de arbitragem, mitigação de crises, a ação da Agenesra e a composição do sistema gestor” (GALLO, 2021, p 348)

O autor afirma em seguida que a representação e participação dos Municípios, da sociedade e dos operadores é essencial para a boa gestão do contrato, daí a formação do comitê de monitoramento (anexo XII) e o conselho dos titulares (anexo IX) que justamente garantir essa representatividade e trazer transparência, governança e controle.

Interessa ainda o comentar a respeito de do reequilíbrio econômico-financeiro que se daria através de fluxos de caixa conforme o anexo XIII. Esta opção foi feita porque este modelo permite que qualquer variável que seja incluída ou excluída do contrato sem prévia alocação na matriz de risco enseje reajuste e reequilíbrio – isto permite trazer ao fluxo de caixa original os impactos da variável analisada.

4.2.2 O modelo de Leilão e a prestação Regionalizada no “Caso CEDAE”

Como explicitado em tópico anterior, o modelo dividiu as áreas que fazem parte do projeto em 4; isso se deu para garantir que os investimentos alcançassem todos os Municípios, tanto na execução do *capex* e avanço da cobertura em direção a universalização quanto na operação com a qualidade que se espera. Como o projeto se iniciou com 64 Municípios, o fracionamento visa mitigar os riscos da operação, gerar competição e permitir que a agenda de obras tão grandiosas não restasse sob a responsabilidade um só operador o que poderia resultar em atrasos. (GALLO, 2021, p. 342-343)

A distribuição dos blocos tomou por base as bacias hidrográficas e o esgotamento sanitário a partir do município do Rio de Janeiro, e para o agrupamento dos demais municípios foram considerados aspectos geográficos e financeiros. Neste sentido, o sistema procura manter o princípio do subsídio cruzado, que permite que a empresa operadora obtenha lucros ao operar as áreas mais rentáveis do seu bloco de modo a compensar a operação que terá que instalar e executar nas áreas menos atrativas. (GALLO, 2021, p343)

Cada bloco foi pensado como uma unidade com curva de investimento, custo de operação, curvas de faturamento e perdas individualizado, os quais permitem traçar um fluxo de caixa em cada um deles de modo a manter a operação viável. A cidade do Rio de Janeiro foi dividida em áreas de planejamento (APs), para cada AP ou

grupo de APs foi colocado foram adicionados municípios de médio e pequeno com fito de equilibrar os investimentos e a operação. (GALLO, 2021, p. 344)

Fica claro que, se comparado com o modelo de exploração exclusiva por via das Companhias Estaduais de Saneamento, a espécie de leilão em comento amplia a competição para o setor. Como já dito antes, o modelo regionalizado de prestação carreado no leilão trabalhado tende ao ganho de escala, de escopo e a essencial sustentabilidade economia do projeto. (FREITAS; TUROLLA, 2022, p. 273-274)

Os autores seguem apontando que é aqui que vemos o quanto a instituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e o leilão por blocos implementam as ideias que seriam objeto do Novo Marco, mormente pela instituição de um sistema de subsídios cruzados mais transparente, assim como por incentivar a execução mais eficiente dos serviços de Saneamento.

O modelo licitado e o sistema de regionalização buscam aos poucos pôr fim às ineficiências produzidas pelo modelo de exploração monolítico típico da prestação exclusiva por meio das CESBs, qual seja a acomodação gerencial que gera perda de qualidade na prestação dos serviços bem como a diminuição dos investimentos em melhorias e pesquisa. Não por acaso um dos pontos mais claros da Lei Federal nº 14.026/2020 é a importância dada ao modelo de prestação regionalizado ao modificar o art. 2º inciso XIV da lei 11.445/2007, que elenca os objetivos buscados com este modelo, quais sejam “geração de ganhos de escala, garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços” (FREITAS; TUROLLA, 2022, p 274).

Diante disso, o Novo Marco não apenas abraça a ideia de competição para o setor, enxerga na prestação regionalizada a possibilidade de incentivar a economia de escala e a consequente facilitação do equilíbrio econômico financeiro que culminará na possibilidade de prestar os serviços para diferentes municipalidades inclusive as ditas “menos rentáveis” (FREITAS; TUROLLA, 2022, p 274)

Nesta senda é que, como já comentado em capítulos anteriores, e exemplificado no leilão da CEDAE, a regionalização evita a possibilidade de que sejam escolhidos apenas os municípios mais “fáceis” e “rentáveis” que geralmente já são atendidos por redes de Saneamento Básico. Através da aglutinação dos Municípios é que o prestador se verá obrigado a prestar o serviço ao bloco, inclusive aos municípios

integrantes que jamais teriam possibilidade de prestar o serviço ou atrair interessados de forma autônoma (FREITAS; TUROLLA, 2022, p 275).

Em consonância com argumentos já apresentadas neste trabalho, os autores seguem afirmando que em algumas áreas é até difícil precisar os limites dos Municípios entre si e a interdependência entre eles é natural. Por isso, e independente disso, o modelo regionalizado dita que os ótimos resultados financeiros auferidos nas áreas centrais poderá e deverá financiar a prestação dos serviços nos municípios periféricos.

O modelo de Leilão adotado no caso CEDAE, mais do que ter o potencial de gerar um retorno financeiro que atrairá interesse e investimentos, apresenta uma opção digna de consideração no tocante a superação ao modelo monolítico de prestação exclusivamente estatal e suas consequências deletérias para o avanço do setor de Saneamento Básico. Além disso, é forte representante da abertura deste mercado à competição e às novos modelos regulatórios e prestacionais que oferecem novo folego ao projeto de universalização em superação ao modelo antigo que se provou ineficaz para tal. (FREITAS; TUROLLA. 2022, p 281)

4.2.3 A participação privada

Alberto Gallo (2021, p 342) dá continuidade à sua lição asseverando que a solução *downstream* abriu espaço para atrair a o setor privado e seu poder de investimento que será da ordem de R\$ 35 bilhões em 35 municípios, 20 bilhões de reais nos primeiros 10 anos. O doutrinador nos aponta que a experiencia de investimento em saneamento concentrada no território e no tempo que vemos no estado do Rio Janeiro não tem precedentes na história brasileira.

O autor faz questão de apontar que a funções que serão absorvidas pela iniciativa privada são aquelas que em a CEDAE não exercia com eficiência, que requerem um esforço ágil e eficiente que a burocracia da contratação pública por muitas vezes inviabiliza. Nas palavras do autor sobre estas funções:

Prestação do serviço ao consumidor final, gestão comercial e atendimento de qualidade no que diz respeito à reserva, instalação de redes,

hidrômetros, sistemas de esgoto e tratamento, além da capacidade de implantar obras e investimentos de grandes volumes, de forma concentrada no tempo e simultânea em todos os municípios e regiões que compõem o projeto.

Alessandro Costa (2018, p 127), em sua dissertação de mestrado do ano de 2018, portanto anterior ao novo marco legal do saneamento, teceu algumas ressalvas à possível participação da iniciativa privada no setor de saneamento e sobretudo no caso da CEDAE. O que é interessante apontar é que essas ressalvas viriam a ser enfrentadas agora pela Lei Federal nº 14.026/20 e que, portanto, tais questionamentos foram levados em consideração como foram endereçados pelo novo marco legal na busca de uma legislação que, ao mesmo tempo, tange a universalização, bem como previne os abusos que existiam como também os que porventura se tema que ocorra.

Afirma o autor que mesmo havendo ainda pontos discutíveis a respeito do modelo aplicado no caso de desestatização da CEDAE, isso não significa dizer que não existiam casos de sucesso envolvendo concessões a iniciativa privada no setor de saneamento, nem que as estatais seriam referência para o setor. Também hoje, mesmo diante de inovações como o Novo Marco, não se nega que a necessidade de debate continua, mas as perspectivas trazidas pelo avanço legislativo não devem ser dispensadas por medo da participação privada, seja por achar de antemão que a parceria estaria fada ao fracasso, ou por temer uma alegada possibilidade de usurpação do setor pela iniciativa privada.

O autor faz ainda uma segunda ressalva a respeito de que o mais importante diante das discussões a respeito da interação com a iniciativa privada são mecanismos legais de acesso, controle e transparência que promovam lisura e respeito entre atores públicos e privados, e que as eventuais desestatizações priorizem o interesse social do acesso ao saneamento básico. Esta preocupação faz parte dos designios do novo marco ao desenvolver uma legislação mais clara e coesa com a participação de todas as esferas de poder público inclusive com participação importante da União, além da definição de modelos de gestão e sob que parâmetros a participação privada deve ocorrer.

Sobre isso Larissa Cortês (2022, p 101) na conclusão do seu trabalho, afirma que a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico é um desafio grande

e que a iniciativa privada pode ser importante aliada para a expansão dos serviços e que caberia ao poder assegurar o cumprimento dos contratos, a qualidade do serviço e a adequação das tarifas ao poder econômico da população. O presente trabalho já tratou da importância dessas temáticas bem como apresentou as medidas que o Novo Marco trouxe para endereçá-las, bem como (presenta/apresentou) a aplicação dos temas discutidos ao caso CEDAE.

Naturalmente, o presente trabalho não busca romantizar ou santificar a iniciativa privada, mas reconhecer a grande contribuição para a expansão dos serviços de saneamento que o setor privado pode oferecer dentro de um modelo bem regulado e construído. É evidente que toda empresa privada visa lucro e terá, no entanto, isso não impede que o projeto de universalização avance, o que, na verdade, seria de interesse da empresa que veria seus lucros crescerem com a expansão, ao mesmo tempo que a regulação os obriga a incluir as áreas menos rentáveis e observar a modicidade das tarifas.

Nesta linha e trazendo a discussão de volta para a desestatização da CEDAE/RJ, Mariana Charles et al (2021, p 7) rememora os problemas que trouxeram a estatal até o ponto de ser leiloada ao falar do passivo sanitário deixado pela CEDAE – assunto este bastante abordado nos capítulos anteriores do presente trabalho ao trazer dados que demonstram a distância que o país está da almejada universalização –, bem como a consequente deterioração de patrimônios naturais como a Baía de Guanabara.

Os mesmos autores alertam ainda que privatização pura e simples não terá o condão de resolver os problemas da CEDAE ou do setor de saneamento com um todo, que seria necessário também a alteração da abordagem do Estado. Foi justamente isso que compreendeu o legislador quando aprovação da Lei Federal nº 14.026/20, que como já exposto no presente trabalho modificou a participação da união, bem como incentiva o modelo de prestação regionalizado, torna a regulação mais clara e atrai o interesse privado não como substituto, mas como parceiro.

Alberto Gallo (2021, p 42) assevera que processo de modelagem da concessão do saneamento do Rio de Janeiro proporcionou uma experiência que pode ser aproveitada por outros entes da federação. Afirma, inclusive, que o resultado do leilão permite afirmar que a iniciativa privada está madura para participar de projetos como este e, na mesma linha do que foi trabalhado neste texto, aponta a grande

necessidade de investimento e conseqüentemente a importância de modelagens bem feitas que atraia investidores.

Do mesmo modo, Carlos Saiani (2007, p 263-264) em sua pesquisa a respeito da descentralização e participação da iniciativa privada considera que as análises que realizou apontam que os prestadores privados investem mais e que um dos fatores que poderiam gerar mais eficiência é uma maior desestatização no setor de saneamento básico. No entanto, o autor aponta, na linha dos demais autores citados, que a mera participação privada não teria o condão universalizador que se espera, mas que a participação organizada dos órgãos de controle e dos entes federativos sobretudo para garantir a inclusão de áreas que tem maior custo devido ao *déficit* e menor rentabilidade, assunto este que foi a base para o presente trabalho.

A segurança jurídica e de uma regulação mais clara na atração de investimentos, sobretudo quando se trata de projetos de longo prazo nos quais o risco quanto ao retorno é aumentado. Diante de um cenário instável, com problemas de fragilidade institucional, legislação inconsistente e conflitos entre agentes, o investidor vai preferir carrear seus recursos a outros investimentos menos voláteis.

A respeito disso o projeto de concessão da CEDAE/RJ ilustra bem o exemplo de conflito entre instancias de poder quando se observa o atrito entre o estado do Rio de Janeiro e alguns municípios – inclusive, o Município do Rio de Janeiro, além das disputas naturais de interesses que ocorre nas negociações da seara administrativa. Ademais, importante notar a participação de atores políticos de representação social como sindicatos e partidos políticos que utilizam a via judiciária com o fito de frear o prosseguimento do projeto a exemplo de dos mandados de segurança que foi impetrado na véspera do leilão da CEDAE e cassado pelo Supremo Tribunal Federal na do em que ocorreria a licitação.

4.2.4 Projetos com bases semelhantes ao “Caso CEDAE” em outros estados de Federação

Importante trazer também outras experiências semelhantes à da CEDAE/RJ que já apontam para uma possibilidade reprodutibilidade do modelo de prestação que

envolve o esforço conjunto do poder público e da iniciativa privada no esforço de universalização do saneamento básico.

4.2.4.1 CAGECE no estado do Ceará

A Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) realizou concorrência pública no dia 27 de setembro de 2022 que foi vencida pelo grupo Aegea, o mesmo que será responsável pelos blocos 1 e 4 no Rio de Janeiro. (AEGEA BLOG, 2022)

No caso do estado do Ceará foi concedida a exploração dos serviços de esgoto divididos em 2 blocos com ao todo 24 Municípios incluindo a capital e pretende alcançar mais de 4 milhões de pessoas adicionando 1,6 milhão ao sistema pela expansão do serviço em conformidade com as metas. Importante notar que o fornecimento de água tratada continua sob a responsabilidade da Cagece, mantendo assim como no caso CEDAE o controle sobre o recurso natural. (AEGEA BLOG, 2022)

O BNDES (2022a) descreve o projeto como uma parceria público privada para a estruturação de coleta de tratamento de esgoto em 24 municípios das regiões metropolitanas de Fortaleza e do Cariri. Além de apresentar os – 4.17 milhões de pessoas atendidas e R\$ 6.2 bilhões de reais em investimentos – afirma que o projeto terá reflexos positivos na saúde e qualidade de vida da população, incrementará a produtividade no trabalho e na escola por reduzir a incidência de doenças que geram afastamento, além de crescimento do turismo e valorização imobiliária. A temática das várias externalidades positivas da expansão do saneamento básico, inclusive, foi objetivo do presente trabalho.

Também participaram do leilão o grupo Iguá – o mesmo que arrematou o bloco 2 no Rio de Janeiro, o consórcio SANECE e o consórcio Ceará Norte e Sul. (BNDES, 2022a) O critério de escolha foi o menor valor de contraprestação.

O Grupo Aegea venceu o bloco 1 por valor de contraprestação de R\$ 7.6 bilhões (valor aproximado) o que resulta em deságio 27,92% e o bloco 2 por R\$ 11.3 bilhões resultando um deságio de 37,8%. No total o valor da contraprestação de R\$ 19 bilhões e deságio de 34,2%. (BNDES, 2022a)

Digno de nota é que o caso Cagece também utiliza o modelo regionalizado em conformidade com as instruções da Lei Federal nº 14.026/2020. Sobre os blocos, o primeiro encampa 17 Municípios da região metropolitana de Fortaleza/sul e da Região Metropolitana do Cariri, e o bloco 2 engloba 7 municípios da região metropolitana de Fortaleza/norte que inclui a capital cearense. (AEGEA BLOG, 2022)

A parceria prevê o investimento de 6,2 bilhões de reais em 30 anos de contrato, R\$ 4,89 bilhões até 2033 que é o marco temporal estabelecido pela lei 14.026/20 para o atingimento de suas metas, mais R\$ 718 milhões até 2040 e R\$ 604 milhões até 2052. O operador privado afirma a sua meta de alcançar com seu serviço de saneamento 95% da população, um objetivo ambicioso diante da realidade de que os serviços do setor alcançam apenas 30,2% da população dos municípios do bloco 1 e 62,6% da população dos municípios do bloco 2. (AEGEA BLOG, 2022)

Sobre esta baixa cobertura o BNDES (2022a), ao descrever o projeto, afirma que neste modelo a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará contrataria o parceiro privado vencedor do leilão – neste caso o grupo Aegea – que se comprometeria a enfrentar e alterar o cenário local, caracterizado pela baixa coleta e tratamento de esgoto, com metas de investimento e performance aptas a promover tal alteração.

4.2.4.2 CASAL no estado do Alagoas

Também interessa apresentar o caso do estado do Alagoas envolvendo a sua Companhia de Saneamento (CASAL). No projeto todo, à mesma maneira que o caso da CEDAE/RJ, a prestação segue o modelo regionalizado e a captação de água permanecerá sob o controle da CASAL nos municípios em que ela já opera (AEP, 2021, p 6)

Neste caso, o projeto trata da “concessão dos serviços de Distribuição de Água, Coleta e Tratamento de Esgoto e Gestão Comercial dos usuários” e ao todo contempla municípios do estado do Alagoas divididos em 3 blocos (A, B, C). No caso do bloco A, que foi licitado primeiro (antes mesmo dos leilões no caso CEDAE), são os municípios da Região Metropolitana de Maceió incluindo a capital num total de 13

municípios, que abrangem 1.4 milhão de pessoas (44% da população do estado. (BNDES ,2022b)

Para o bloco B, que abrange as regiões do sertão e parte do agreste num total de 34 municípios e 759,9 mil pessoas. No caso do bloco C que abrange municípios da região leste e parte do agreste são 27 cidades e 426,7 mil pessoas alcançadas. (BNDES, 2022c, 2022d)

O leilão do bloco A ocorreu em 30 de setembro de 2020 e foi vencido pelo grupo BRK Ambiental pelo valor de outorga de R\$ 2 bilhões de reais, também participaram o grupo Aegea, os consórcios Águas de Alagoas, Águas do Pratagy, EQS, Jangada e Paraíso das águas. Os blocos B e C foram licitados na mesma data de 13 de dezembro de 2021; o bloco B foi vencido pelo grupo Allonda Ambiental por R\$ 1.2 bilhões e o bloco C pelo consorcio Mundau por R\$ 430 milhões, participaram também neste dia o grupo AEGEA (B e C) e o grupo GS Inima (C) (BNDES, 2022b, 2022c, 2022d)

As metas de universalização para o Bloco A são 100% de distribuição de água em 6 anos para todos os municípios e 90% de cobertura de saneamento em diferentes prazos a depender do município até 16 anos que é o prazo mais alargado (AEP, 2019, p 9). Para os blocos B e C a meta é 100% de fornecimento de água até o quinto ano para todos os Municípios – 27 destes, pertencentes ao bloco B, deverão alcançar essa universalização a partir do terceiro ano – e no caso da cobertura de esgoto 90% para todos os Municípios até 2033 (Prazo da lei 14.026/20). (AEP, 2021, p 7)

Estes exemplos, entre outros Estados, demonstram que um projeto quem envolve parceria com iniciativa privada, e principalmente a prestação regionalizada, como foi o caso da CEDAE no Rio de Janeiro, não apenas apresenta um potencial interessante para ser utilizado em outras áreas do país como de fato já o foi. Naturalmente que os projetos não podem e nem devem ser exatamente iguais por ter que se adaptar as peculiaridades de cada estado, trata-se aqui do potencial encerrado no modelo de prestação que foi a aplicado nos casos comentados.

5 CONCLUSÃO

Restou evidenciado que o déficit prestacional em Saneamento Básico não é uma exclusividade brasileira, mas encontra aqui um quadro bastante preocupante. Também ficou claro que os relatórios a este respeito advindos de variadas organizações nacionais e internacionais, nunca foram tão completos e apontam para uma projeção de futuro pouco desejável.

Segue que a universalização dos serviços de saneamento básico sempre foi algo naturalmente desejável e perseguido, mas que à medida que o tempo passa, as populações crescem e os abismos sociais se alargam, se torna cada vez mais urgente. Se nada for feito a falta de saneamento afetará a vida de pessoas aos milhões no Brasil e aos bilhões no mundo.

Naturalmente, como visto no início deste trabalho, que muitos esforços foram feitos pelo Estado na tentativa de avançar a cobertura e qualidade saneamento no Brasil. Em que pese se possa discutir os níveis de sucesso ou fracasso dos planos voltados para o setor ao longo da história do país, fato é que o cenário atual ainda está muito distante do que poderia ser considerado ideal.

A complexidade do Setor de Saneamento Básico é altíssima assim como seus custos, e não se deve pensar que uma ideia ou modelo por si só teria o condão de solucionar todos os problemas. Por outro lado, é essencial que os agentes governamentais e não governamentais, toda a sociedade, não parem de inovar e tentar construir caminhos para alcançar a universalização que é tão urgente e impacta tantas vidas, sobretudo daqueles que já se encontram em estado de vulnerabilidade.

Nesta perspectiva de procurar caminhos novos para resolução de um problema tão grave e complexo é que foi apresentado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico. A lei 14.026/2020 trouxe novo folego para o esforço de universalização e sustentabilidade do serviço em face de modelos antigos que já se mostraram pouco eficazes.

O Novo Marco trouxe novas ideias e fortaleceu outras que já existiam na lei 11.445/07 ou forma incluídas pelas MPs 844/18 e 868/18. Alguns desses avanços foram discutidos no decorrer deste texto, mormente aqueles conectados com o

modelo de prestação regionalizado como questões de titularidade e organização regulatória.

Nesta senda, foi discutida a participação privada, que não deve ser temida por natural busca do lucro, mas regulada, fiscalizada e discutida com clareza de forma a não permitir abusos e trazer para o esforço de universalização tão importantes agentes e recursos. Nisto, pertinente a lei 14.026/2020 ao aumentar as responsabilidades da União na figura da ANA, estabelecer uma regulação coesa e que oferece segurança aos agentes, formas de custeio, comprovação e sustentabilidade econômico-financeira mais claras.

Destaque para os incentivos dados ao modelo regionalizado – tema central deste trabalho - pela nova legislação, inclusive condicionando recursos federais. É este modelo de prestação que busca vencer o mais importante e difícil obstáculo à Universalização, qual seja, o alcance dos municípios “menos rentáveis” que de forma unitária jamais conseguiriam prestar o serviço a contento por falta de recursos e tampouco atrair interessados pela baixa possibilidade de retorno econômico. Contudo, integrados em regiões e junto aos municípios com mais recursos poderão finalmente oferecer um serviço de Saneamento Básico digno as suas populações.

Ao final foi apresentado o caso da desestatização dos serviços prestados pela CEDAE, que bem ilustra na prática o que foi discutido no decorrer do trabalho, sobretudo a regionalização, posto que o leilão ocorreu em blocos. Estas divisões incluíam em cada uma delas municípios de fora da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, de dentro da RM e partes do Município do Rio de Janeiro, o que bem demonstra a reunião de municípios mais e menos economicamente atrativos em um mesmo bloco.

Ademais, foi discutida a estruturação do projeto ao mesmo tempo em que foram apresentados exemplos de projetos semelhantes em outros estados do país. Dito isto, é o modelo regionalizado apto a avançar a universalização do saneamento e sobretudo incluir áreas historicamente preteridas por serem “menos rentáveis”? A experiência de desestatização dos serviços de saneamento da CEDAE/RJ é um modelo que pode ser seguido por outras áreas do país?

A aplicação do modelo regionalizado assim como os projetos de desestatização apresentados neste trabalho ainda é muito recente, de tal sorte que analisar se de

fato houve ou haverá desfecho positivo, nesta fase, é bastante difícil. No entanto, fato é que no caso da CEDAE os blocos foram divididos sob o critério de mesclar municípios de vários tamanhos e capacidades financeiras, inclusive, com áreas da capital do estado e foram arrematados pelos parceiros privados como tal e sob o comprometimento com as metas de universalização que alcance a todos eles.

Neste sentido, as bases do projeto foram lançadas e foram exitosas em atrair investidores. Resta agora que todos os agentes – estado, empresas e sociedade – cumpram como seus compromissos ao mesmo tempo que fiscalizam o cumprimento pelos demais. Daí então será possível fazer uma análise do desenrolar efetivo do projeto e seus desfechos.

Do mesmo modo, analisar a reprodutibilidade de um projeto deveras recentemente como o leilão da CEDAE seria um exercício bastante complicado. Fato é, como apresentamos, que projetos bastante semelhantes de leilão em blocos já foram feitos nos estados do Alagoas e do Ceará, inclusive com a participação das mesmas empresas que venceram blocos no Rio de Janeiro. Longe de ser um atestado definitivo a respeito da eficiência ou reprodutibilidade do modelo estudado, aponta ao menos tal modelagem foi considerado adaptável e utilizável por outros estados da nação.

Por fim, não se pode prever com exatidão o sucesso dos projetos pautados na modelagem abordada neste trabalho, nem mesmo o sucesso de projetos já iniciados como no caso da CEDAE-RJ. Não se pode afirmar categoricamente ainda que, mesmo que haja sucesso, o modelo do Rio de Janeiro seria reproduzível tal e qual em outras áreas do país.

Apesar disso, novas ideias trazem novas esperanças e a lei 14.026/2020 representa esse esforço na busca da universalização efetiva. Os projetos comentados são espelho dos desígnios no Novo Marco e a modelagem de fato logrou êxito em atrair o interesse de investidores - O projeto no caso CEDAE agora tem os 4 blocos leiloados com êxito. Segue que, em que pese não se possa falar em atestado definitivo de sucesso ou qualidade, é possível afirmar que as bases estão lançadas com sucesso e o plano de universalização do Saneamento Básico tem agora descortinada novas possibilidades que, espera-se, demonstrem-se promissoras.

REFERÊNCIAS

AEGEA BLOG. Aegea vence dois blocos do leilão do Ceará e vai investir R\$ 6,2 bilhões. 2022. **Portal Gillion**, 08 out. 2022. Disponível em: <https://aegea-blog-br.cdn.ampproject.org/c/s/aegea.blog.br/aegea-vence-dois-blocos-do-leilao-do-ceara-e-vai-investir-r-62-bilhoes/?amp=1>.

Acesso em: 31 out. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. Grupo Águas do Brasil vence leilão do bloco 3 da Cedae. **Portal da Agência Brasil**, 29 dez. 2021a. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-12/grupo-aguas-do-brasil-vence-leilao-do-bloco-3-da-cedae>. Acesso em: 31 out. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. Leilão da Cedae vende três blocos da companhia por R\$ 22,6 bilhões. **Portal Agência Brasil** 30/04/2021b. Notícia em site. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-04/leilao-da-cedae-vende-tres-blocos-da-companhia-por-r-226-bilhoes>. Acesso em: 31/10/2022.

Agência Nacional de Águas - ANA. Situação da coleta e do tratamento de esgotos.

Portal da ANA, 2017. Disponível em: <http://atlasesgotos.ana.gov.br/>. Acesso em: 16 nov. 2021.

ANTUNES, David. Externalidades negativas sobre o meio ambiente: processos econômicos de custeio. **Revista de Ciências Gerenciais**, XIII, n. 18, p. 57-73, set./2010. Disponível em:

<https://revista.pgsskroton.com/index.php/rcger/article/view/2605>. Acesso em: 31 out. 2022.

ÁREA DE ESTRUTURAÇÃO DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (AEP) - BNDES. Concessões do Saneamento Básico - Blocos B e C Alagoas. **Portal do BNDES**, 04 ago. 2021. Disponível em:

https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/export/sites/default/cms/anexos-livres/Apresentacao_RoadShow_CASAL_vF.pdf. Acesso em: 31 out. 2022.

ÁREA DE ESTRUTURAÇÃO DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS - AEP - BNDES. Roadshow Concessão de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Maceió (AL). **Portal do BNDES**, 02 set. 2019. Disponível em:

https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/export/sites/default/cms/anexos-livres/Projeto_Saneamento_Alagoas.pdf. Acesso em: 31 out. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Parecer nº 03**, de 2019. Exame da viabilidade jurídica do modelo proposto.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. Projeto Alagoas Saneamento – Bloco A. **Portal do BNDES**, 2022b. Disponível em:

<https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Alagoas-Saneamento-Bloco-A/6cc46317-741b-11ea-8ee4-0242ac11002b>. Acesso em: 31 out. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. Projeto Alagoas Saneamento – Bloco B. **Portal do BNDES**, 2022c. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Alagoas-Saneamento-Bloco-B/086c9bca-6d62-11eb-be22-0242ac11002b>. Acesso em: 31 out. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. Projeto Alagoas Saneamento – Bloco C. **Portal do BNDES**, 2022d. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Alagoas-Saneamento-Bloco-C/1b19e185-6d64-11eb-be22-0242ac11002b>. Acesso em: 31 out. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. Projeto Ceará Saneamento – 2022. **Portal do BNDES**, 2022a. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Ceara-Saneamento/f1856161-7056-11ea-8ee4-0242ac11002b>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Lei 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 jul. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Lei 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 jul. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5/10/1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20/11/2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.841 Rio de Janeiro. Relator Ministro Carlos Velloso – DF. 01 de agosto de 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266777>. Acesso em 31/10/2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 Rio de Janeiro. Relator Ministro Luis Fux. Brasília – DF. 06 de março de 2013. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em 31/10/2022

BROWNFIELD. *In*: COLLINS COBUILD Advanced Learner's Dictionary. Harper Collins Publishers, 2022. Disponível em: <https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english/brownfield>. Acesso em: 06 out. 2022.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. et al. Gestão Sustentável Participativa Transnacional: o direito de acesso a água potável, saneamento e sua governança global. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 17, n. 25, p. 124-157, ago./2019. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2405>.

CARVALHO, Vinicius Marques de. Estratégias de Desenvolvimento do Setor de Saneamento Básico a partir do Estudo Comparado. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 60-88, out./2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13208>. Acesso em: 20 nov. 2021.

CHARLES, Mariana Ribeiro et al. A universalização do serviço de saneamento básico e a governança no Estado do Rio de Janeiro. *In*: III Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana. Maceió, [s.n.], 2021. p. 45-54, **Anais**. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/singeurb/article/view/1146>. Acesso em: 31 out. 2022.

CÔRTEZ, Larissa Silveira. **O impacto da desestatização do Saneamento nas tarifas e nos serviços de água e esgoto**. 2022. 134 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) — Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/583/2/FJP05-000504.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.

COSTA, Alessandro Soares Marino. **O mau cheiro vem do esgoto? Uma análise do caso da desestatização da CEDAE pela visão da atividade política corporativa**. 2018. 137 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Administração, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/9413/Disserta%20Alessandro%20Soares%20Marino%20Costa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 out. 2022.

CUNHA, Belinda Pereira da; SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; FARIAS, Talden Queiroz. A integração do rio São Francisco, saneamento, resíduos sólidos e água: algumas linhas de análise sobre o direito às cidades sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1085-1119, jun./2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28200>. Acesso em: 20 nov. 2021.

DICIONÁRIO PRIBERAM. **Externalidade**. 2008–2021. Dicionário online. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/externalidade>. Acesso em: 30 out. 2022.

FERNANDO, Jason. Capital expenditure (CapEx) definition, formula, and examples. **Investopedia**, 13 jul. 2022. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/c/capitalexpenditure.asp>. Acesso em: 31 out. 2022.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. Regulação no saneamento: desafios na implementação e controle em uma federação desigual. *In: ADOGADOS, S. C. (org.). Saneamento Básico: aspectos jurídicos atuais*, [s.n.], p. 20-27, jun./2021. Disponível em: <https://www.soutocorrea.com.br/publicacoes/ebooks/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

FREIRE, André Luiz. Saneamento Básico: Titularidade, Regulação e Descentralização. *In: GUIMARÃES, F. V. (Coord.). O novo direito do saneamento básico*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2022.

FREITAS, Rafael Veras de; TUROLLA, Frederico. Aspectos regulatórios do “leilão da CEDAE”. *In: GUIMARÃES, F. V. (Coord.). O novo direito do saneamento básico*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2022.

FROTA, Leandro Mello; HOSKEN, Rodrigo Santos. (Coord.). **Cartilha sobre o novo marco legal do saneamento básico: Lei nº 14.026/2020**. 2 ed. Brasília: OAB Editora, 2021.

GALLO, Alberto. Transformando o Brasil pelo saneamento: as lições aprendidas na modelagem para concessão do serviço no estado do Rio de Janeiro e a aderência do projeto aos ODS. **Revista do BNDES**, BNDES, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 315-360, dez 2021. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22047>. Acesso em: 04 out. 2022.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; JEREZ, Daniela Malheiros. Implementação de políticas públicas: desafios para integração de planos diretores, de saneamento básico e bacia hidrográfica. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 230-248, dez./2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6181>. Acesso em: 20 nov. 2021.

GUERRA, Sergio; GONÇALVES FILHO, Péricles. Integração Metropolitana, saneamento básico e governança interfederativa. **Revista Nomos**, Fortaleza, v. 40, n. 1, p. 155-177, jun/2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/60007>. Acesso em: 20 nov. 2021.

GUIMARÃES. Fernando Vernalha; GARCIA, Flavio Amaral A contratação direta das empresas estatais para a prestação de serviços de produção de Água – o caso CEDAE. *In: VERNALHA, Fernando (Org.). O novo direito do saneamento básico*. São Paulo: Editora Malheiros, 2018.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo

Horizonte, n. 55, p. 123-158, ago./2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/106/309>. Acesso em: 31 out. 2022.

HAYES, Adam. Brownfield Investment. **Portal Investopedia**, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/b/brownfield.asp>. Acesso em: 31 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estimativa da População – 2021**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=31451&t=resultados>. Acesso em: 17 nov. 2021.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Principais Estatísticas – Universalização**. 2019. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/pt/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/universalizacao>. Acesso em: 15 nov. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer versando sobre a minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico**. Curitiba: Editora Sanar, 2005.

KPMG; ABCON. Quanto custa universalizar o saneamento básico no Brasil? **Portal KPMG**, 20 jun. 2020. Disponível em: <https://home.kpmg/br/pt/home/insights/2020/06/quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.html>. Acesso em: 20 nov. 2021.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari; DUARTE, Francisco Carlos. A Universalização do serviço público de saneamento básico e a efetividade do direito fundamental a saúde. **Revista Nomos**, Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 329-343, jun./2015. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1282>. Acesso em: 20 nov. 2021.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Prestação Regionalizada de serviços de saneamento: o estado federado como ponto focal das políticas setoriais. *In*: ADVOGADOS, S. C. (Org.). **Saneamento Básico: aspectos jurídicos atuais**. [s.n.]. 2021. Disponível em: <https://www.soutocorrea.com.br/publicacoes/ebooks/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MADEIRA, Rodrigo Ferreira. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório pra universalização do acesso. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 123-154, jun./2010. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4782>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre; AVELAR, Júlia Gontijo. Os próximos passos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) definirão o futuro da regulação do setor de saneamento. **Portal da Editora Forum**, 14 abr. 2021. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/os-proximos-passos-da-agencia-nacional-de-aguas-e-saneamento-basico-ana/>. Acesso em: 10 out. 2022.

MARIN, Jeferson Dytz; BURGEL, Caroline Ferri. Perspectivas para redução das desigualdades socioambientais geradas pela não concretização do direito humano de acesso à água. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 15, n. 2, p.

1-28, jul/2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/32544>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo**, v. 249, p. 171-198, set./2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/2545>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MASSARDO, Fernando. **Análise político-jurídica da repartição das competências em matéria de saneamento básico no Brasil**. 2015. 138 p. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente Urbano e Industrial) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/44440/R%20-%20D%20-%20FERNANDO%20MASSARDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 out. 2022.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Plano Nacional de Saneamento Básico. **Portal**, 05 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>. Acesso em: 31 out. 2022.

MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado; GOMES, Gabriel Jamur. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 63, p. 89 – 116, setembro 2018.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Prestação de serviços públicos de saneamento, regulação e os impactos da pandemia da COVID-19. **Revista eletrônica de direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 197-213, dez./2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/n-42-prestacao-de-servicos-publicos-de-saneamento-basico-regulacao-e-os-impactos-da-pandemia-da-covid-19/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

OLIVEIRA, Thaís de Bessa Gontijo de; SOARES, Fabiana de Menezes. Será o saneamento básico uma espécie de serviço público de interesse local: um estudo à luz da teoria das capacidades estatais aplicada aos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 3, p. 439-468, dez./2020. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7111>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>. Acesso em: 14/11/2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. Quase 16 milhões de pessoas ainda defecam ao ar livre na América Latina e no Caribe. **Portal da OPAS**, 19 nov. 2019. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/19-11-2019-quase-16-milhoes-pessoas-ainda-defecam-ao-ar-livre-na-america-latina-e-no>. Acesso em: 14 nov. 2021.

PEREIRA, Maria Marconite Fernandes; SIQUEIRA, Mariana de. O acesso universal e sustentável ao direito ao saneamento básico como caminho de construção do desenvolvimento. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, Curitiba, v. 4, n. 49, p. 145-160, abr./2017. Disponível em:

<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2289>. Acesso em: 20 nov. 2021.

PESTANA, Liliane Moraes. A Agenda Marrom: o planejamento urbano ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 95-141, jun./2006.

Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10488>. Acesso em: 20 nov. 2021.

PREARO, Leandro Campi; MARACCINI, Maria Clara; ROMEIRO, Maria do Carmo. Fatores determinantes do índice de desenvolvimento humano dos municípios do estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 132-155, ago./2015. Disponível em:

<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2960>. Acesso em: 20 nov. 2021.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; RAZUK, Nahima Peron Coelho. Consórcio público e gerenciamento de resíduos sólidos: aspectos de eficiência e cooperação. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 19, n. 1, p. 151-178, ago./2014. Disponível em:

<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/3090>. Acesso em: 20 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO. Edital de Concorrência Internacional nº1/2020. **Diário Oficial do Estado**, Rio de Janeiro, RJ, 29 dez. 2020a. Disponível em:

<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo1/EDITAL.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.

RIO DE JANEIRO. Contrato de Interdependência – anexo VI ao anexo 01 do edital nº 01/2020. **Diário Oficial do Estado**, Rio de Janeiro, RJ, 10 dez. 2020b. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/ANEXO-VI-Contrato-de-Interdependencia.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2021.

RIO DE JANEIRO. Disposições para contratação de Verificador e Certificador independente – anexo V ao anexo 01 do Edital nº 01/2020. **Diário Oficial do Estado**, Rio de Janeiro, RJ, 10 dez. 2020c. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Dezembro de 2020. Disponível em:

<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/ANEXO-V-Verificador-Independente-e-Certificador-Independente.pdf>

RIO DE JANEIRO. Lei Estadual 2.831, de 13 de novembro de 1997. Dispõe sobre o regime de concessão de serviços e de obras públicas. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro - RJ, 13 nov. 1997. Disponível em:

<http://www.agenersa.rj.gov.br/documentos/Legislacoes/LEI2831-1997.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO. Lei Estadual 184, de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro - RJ, 27 dez. 2018. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/1865e2c565e1e547832583d1005da99f?OpenDocument>. Acesso em: 20 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO. Regramento do Sistema de Fornecimento de Água. Anexo X ao Anexo 01 do Edital nº 01/2020. **Diário Oficial do Estado**, Rio de Janeiro, RJ, 14 dez. 2020d. Disponível em:

<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/ANEXO-X-Regramento-do-sistema-de-fornecimento-de-agua.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

SAIANI, Carlos Cesar Santejo. **Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil: déficit de acesso e desempenho dos prestadores**. 2007. 315 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-18072007-095214/publico/CarlosCesarSantejoSaiani.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.

SANTOS, Ruth; MENEZES, Renata. A necessidade de realização de políticas públicas para universalização do direito ao saneamento básico. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 264-279, out./2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4232>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SARAGOÇA, Mariana *et al.* Financiar o saneamento básico é financiar o desenvolvimento. **Portal JOTA**, 20 mar. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/financiar-o-saneamento-basico-e-financiar-o-desenvolvimento-20032021>. Acesso em: 20 nov. 2021.

Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento - SNIS. Diagnósticos dos serviços de água e esgotos. **Portal do SNIS**, 10 out. 2017. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SOLIANO, Vitor; LEMOS, Luciana Barreto. A efetivação do direito à saúde pelo saneamento básico: alternativas jurídico regulatórias. In: FONSECA, Gabriel Ferreira da; ALVES, João Vitor de Souza (Org.). **Direitos Sociais e Interdisciplinaridade**. Porto Alegre: Editora Fi, 2021.

STANGHERLIN, Juliana Pretto; CARVALHO, Ana Laura Ramires. Compromissos ambientais internacionais e o novo marco do saneamento básico brasileiro. In: ADVOGADOS, S. C. (org.). **Saneamento Básico: aspectos jurídicos atuais**. 2021. Disponível em: <https://www.soutocorrea.com.br/wp-content/uploads/2021/04/ebook-saneamento-basico-aspectos-juridicos-atuais-souto-correa-advogados.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

TÁCITO, Caio. Parecer saneamento básico – região metropolitana – competência estadual. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 213, p. 323-328, jul./set. 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47256/45427>. Acesso em: 31 out. 2022.

UNITED NATIONS WATER. WHO/UNICEF Joint Monitoring Program for Water Supply, Sanitation and Hygiene (JMP) – Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000 – 2020. **UN Water Publications**, 17 jul. 2021. Disponível em: <https://www.unwater.org/publications/who-unicef-joint-monitoring-program-for-water-supply-sanitation-and-hygiene-jmp-progress-on-household-drinking-water-sanitation-and-hygiene-2000-2020/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

UNITED NATIONS. **Millenium Goals**. 2013. Disponível em: <https://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>. Acesso em: 14 nov. 2021.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico. **Revista Estudos Institucionais**, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 1064-1092, dez./2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/440>. Acesso em: 20 nov. 2021.

VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado.; SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Pandemia, Higienismo e Saneamento Básico: uma leitura da política urbana em tempos de covid-19. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 866-900, out./2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/54651/37535>. Acesso em: 20 nov. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Sanitation. **WHO News**, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/sanitation>. Acesso em: 14 nov. 2021.