

LIMITES E POSSIBILIDADES DA ALTERAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO: UM ENSAIO TEÓRICO SOBRE O SETOR NO BRASIL

Resumo

As discussões em torno da universalização do saneamento básico têm ganhado espaço internacional devido a sua influência sobre o bem-estar da população. Apesar disso, a prestação inadequada desses serviços levou, em âmbito mundial, em 2016, a 870 mil mortes, ocorridas principalmente em comunidades de baixa renda (WHO, 2018). O Brasil apresenta relevantes desigualdades entre Estados e áreas urbana e rural, com déficit maior no esgotamento. Em 2020, instituiu-se pela Lei 14.026/2020 um novo marco legal do saneamento básico. Mas vale questionar: Como podem ser re(pensadas) as mudanças no marco do saneamento básico no país? O objetivo deste ensaio é discutir os principais desdobramentos institucionais e regulatórios desse novo marco. Contribuem para a discussão teórica três principais aspectos: i) as definições em torno de um Desenvolvimento Sustentável e da convergência necessária entre sustentabilidade ambiental, econômica e social; ii) a teoria institucional, que avalia os impactos de uma mudança institucional e o comportamento de diversos grupos de interesse posicionados para que a mudança lhes favoreça na distribuição dos benefícios; iii) e, por fim, a teoria da regulação, que remete às principais características do setor de saneamento básico: imperfeição das informações, indústria de rede e monopólio natural. A mudança do marco legal, com maior possibilidade de prestação privada dos serviços, não é garantia de avanço na cobertura do saneamento. Isso porque não há elementos determinísticos numa mudança institucional. O novo marco legal também lança novos desafios sobre a ANA e abre uma controvérsia significativa dentro do pacto federativo com os municípios.

Palavras-chave: saneamento básico; teoria institucional; teoria da regulação; desenvolvimento sustentável.

INTRODUÇÃO

As discussões em torno da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico de forma segura e equitativa têm ganhado espaço na agenda internacional. A temática passou a constituir parte das metas de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) devido à influência do setor sobre o bem-estar da população e às consequências de condições inadequadas de saneamento básico. Apesar do reconhecimento da relevância de uma prestação segura e equitativa, a inadequação de serviços de saneamento, por exemplo, continua a representar relevante causa de mortes, com uma estimativa de 870 000 mortes associadas ocorridas em 2016 (WHO, 2018). Convém ressaltar que as estimativas ocorrem desproporcionalmente em comunidades de baixa renda e entre crianças menores de cinco anos de idade.

Da agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, o sexto objetivo aborda a prestação segura de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Trata-se de garantir o acesso aos serviços com disponibilidade e gestão sustentável para todos. No entanto, em países de baixa renda, as condições inadequadas de higiene ainda constituem significativos riscos para a saúde. A maioria das mortes associadas a condições insalubres ocorreu na região da África e do Sudeste Asiático. A título de exemplificação, a taxa de mortalidade atribuída à exposição a condições inadequadas de saneamento básico, com foco nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na região africana, é quatro vezes superior à taxa global, equivalente à 11.7 sem distinção de sexo. Para mulheres, a taxa é de 12.1, enquanto, para homens, equivale a 11.4.

Em 2015, apenas 71% da população mundial (5,2 bilhões de pessoas) teve acesso seguro à água, isto é, a uma prestação disponível quando necessária (regularidade dos serviços, prestados com segurança) e livre de contaminação. A cobertura em termos de uma fonte melhorada de água potável pode ser considerada baixa, uma vez que se trata de um bem vital.

No entanto, os dados são mais preocupantes em relação ao esgotamento sanitário (excrementos seguramente depositados e tratados), pois apenas 39% da população mundial (2,9 bilhões de pessoas) tem acesso a esses serviços (WHO, 2018). Ademais, nota-se inequidades entre as áreas rural e urbana. As estimativas apontam, para o ano de 2015, uma cobertura de 68%, na área urbana, e 20% em áreas rurais (WHO, 2017).

O Brasil acompanha a realidade global neste sentido, o que significa lembrar que no país há cobertura desigual não somente entre as diferentes Unidades Federativas (UFs), mas também entre áreas urbanas e rurais, locais onde a condição é mais precária não somente no que tange ao abastecimento, mas também ao esgotamento sanitário. De acordo com dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Brasil, 2019), observa-se uma evolução dos índices de atendimento da população total com abastecimento de água de 2,6 pontos percentuais entre 2007 e 2017, o que equivale a uma taxa de crescimento médio de 0,3 pontos percentuais ao ano. Em termos comparativos, o mesmo indicador, em relação ao esgotamento cresceu 12,5 pontos percentuais no período, o que corresponde a um crescimento médio anual de 1,2 ponto percentual entre 2007 e 2017.

Garantir que todos tenham acesso aos serviços públicos de saneamento básico significa universalizá-los, o que não ocorre no Brasil. Os dados para 2017 (SNIS, 2017) revelam que 2.558 municípios apresentaram índice de atendimento urbano por rede de água igual a 100%, o que equivale a 49,9% do total de municípios brasileiros e a 45% da população urbana. Em outras palavras, 45% é o percentual da população urbana do país que vive em municípios cujo acesso aos serviços de abastecimento água está universalizado, conforme informações dos prestadores de serviços (Brasil, 2019). No que tange a diferenças de cobertura entre as UFs brasileiras, Até 2016, o Amapá era o único estado com índice inferior a 40%. Em 2017, apresenta uma cobertura de atendimento urbano de água igual a 40,4%. Dessa forma, atualmente, nenhuma UF apresenta índice de atendimento urbano de água inferior a 40%, conforme tabela abaixo (Brasil, 2019).

Tabela 1 - Faixas de cobertura para o abastecimento de água nos estados brasileiros

| PERCENTUAL | ESTADOS |
|-------------------|---|
| Acima de 90% | Paraná, Roraima, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Tocantins, Mato Grosso, Goiás, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Piauí, Bahia, Sergipe, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Pernambuco Distrito Federal |
| 80% a 90% | Alagoas e Amazonas |
| 60% e 80%, | quatro estados estão presentes: Ceará, Maranhão, Acre e Rondônia. |
| 40% a 60%, | aparecem dois estados, Pará e Amapá |

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2019).

A preocupação com essas questões leva à necessidade de revisão constante de ações direcionadas à garantia da oferta segura dos serviços, o que torna necessário tanto o estabelecimento e a renovação periódica de diretrizes, quanto o monitoramento constante da prestação desses serviços. No âmbito das pesquisas sobre o saneamento, entretanto, as questões tecnológicas é que ocuparam espaço, o que resultou em certa carência de estudos de fundo institucional e regulatório. Faz-se importante, então, lançar luz não somente sobre medidas estruturais, mas também sobre as estruturantes, aquelas que fornecem suporte político e gerencial para universalização e manutenção da adequada da prestação dos serviços. Nesta seara, parte-se da necessidade de superar tais lacunas e entender como determinadas institucionalidades, suas mudanças e os aspectos regulatórios impactam na dinâmica setorial e nos caminhos para a universalização.

Em um ensaio teórico, a orientação é dada não pela busca de respostas e afirmações verdadeiras, mas pelas perguntas que orientam os sujeitos para as reflexões mais profundas. Um ensaio, por sua natureza interpretativa e reflexiva, requer compreender a formação do conhecimento na atualidade, de modo que não busquem neste tipo de texto a disposição formal

que segue uma lógica estabelecida pelas metodologias científicas tradicionais para busca de respostas exatas.

O objetivo desse ensaio teórico é entender como podem ser desdobrar a mudança do marco regulatório e institucional do saneamento básico no Brasil pela Lei 14.026/2020, o que, dentre outras coisas, aponta uma unificação de regras regulatórias e para um maior espaço de atuação da iniciativa privada nestes serviços. O ensaio trata dos desafios que ensejam o novo marco legal à luz da teoria institucional e da economia da regulação, buscando estabelecer conexões entre as potenciais mudanças e a busca de universalização do acesso, princípio norteador da política de saneamento básico no Brasil.

Este ensaio está estruturado em 5 seções além dessa introdução. A seção dois contextualiza e apresenta o problema de pesquisa e a metodologia. A seção três traz um conjunto de teorias que estão diretamente relacionadas ao tema aqui em tela, a problemática da conciliação entre sustentabilidade ambiental, financeira e social, a ação dos vários grupos de interesse no momento de mudanças nos marcos regulatórios e os princípios da economia da regulação que caracterizam o saneamento. Já a seção quatro apresenta a discussão propriamente dita, trazendo as mudanças promovidas pela Lei 14.026/2020 e sua comparação com o marco anterior, estabelecido em 2007. Por fim, a última seção apresenta alguns apontamentos em termos de considerações finais.

PROBLEMA DE PESQUISA E METODOLOGIA

O saneamento básico é um serviço público de caráter essencial, caracterizado por indústria de rede e monopólio natural, o que torna o campo permeado de falhas de mercado, o que leva a profundos desafios regulatórios em virtude de haver, dentre outros aspectos, diversos grupos de interesses envolvidos, muitas vezes conflitantes entre si. A implementação de arranjos institucionais, regulatórios ou de modelos de governança alternativos àquele instituído no setor desde a década de 1970, caracterizado por decisões centralizadas e pela prestação estadual dos serviços por meio das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), envolve uma série de complexidades, limites, desafios contratuais, dentre outros. Apesar disso, entende-se, hoje, que a descentralização das decisões é necessária para dar maior dinâmica, eficiência e produtividade ao setor.

Cabe dizer, contudo, que o novo marco regulatório, com o advento da Lei 14.026/2020, aponta para dois caminhos distintos: i) por um lado, as orientações regulatórias passam a ser centralizadas na Agência Nacional de Águas (ANA), que passa a ser denominada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; ii) Por outro lado, nas questões operacionais, ocorre uma descentralização, incentivando a maior participação de empresas privadas na prestação dos serviços.

Trata-se de um tema complexo que envolve diversos interesses. A alteração do marco legal, embora tenha ensejado muitos debates, foi aprovado ainda com uma série de dissensos e questionamentos por várias entidades do setor. Em nota conjunta contra a aprovação da mudança, a Associação Brasileira de Municípios – ABM, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – AESBE, a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae, a Federação Nacional dos Urbanitários – FNU, a Frente Nacional de Prefeitos – FNP, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental – FNSA, entre outras entidades, argumentam que o novo marco poderá comprometer a segurança jurídica do setor e agravar as diferenças socioeconômicas no País, embora em momento posterior ABES, AESBE e ASSEMAE tenham apoiado a construção de um novo marco (Melo, 2019a); (Melo, 2019b).

Pesquisar a dinâmica do setor e a universalização dos serviços a partir da ótica institucional se torna importante ao se problematizar os desdobramentos que poderão ocorrer e que deverão ter impacto significativo na melhoria dos serviços e, efetivamente, preservar o interesse público. Neste contexto, esse ensaio se debruça sobre a seguinte questão: Como podem ser re(pensados) os desdobramentos da mudança no marco do saneamento básico no Brasil? O ensaio partiu de uma abordagem qualitativa e utilizou dados secundários, obtidos em relatórios governamentais, artigos científicos e demais publicações da área, incluindo instrumentos legais. Como a ênfase recaiu sobre a tentativa de interpretar e re(pensar) os efeitos das mudanças nos aspectos institucionais e regulatórios do saneamento no Brasil, o delineamento do ensaio é de caráter bibliográfico e documental.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade

As definições de Sustentabilidade e de Desenvolvimento Sustentável (DS), por serem amplas e geralmente aplicáveis, por um lado, levam a um crescente interesse em Sustentabilidade, e, mais recentemente, em abordagens relacionadas a estratégias, produção mais limpa, controle da poluição, ecoeficiência, gestão, responsabilidade social, ecologia industrial, economia verde, ecodesign, consumo sustentável, desperdício zero, entre outros termos. Por outro, o aumento da literatura dedicada ao assunto permite imprecisões e uma indefinição de foco. Dessa forma, apesar da grande quantidade de estudos dedicados ao tema e da utilização dos termos DS e Sustentabilidade, eles são pouco explicados (Sartori, Silva & Campos, 2014). De acordo com o Relatório Brundtland, intitulado de *Our Common Future*, o DS é “(...) o desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de conhecer suas próprias necessidades” (WCED, 1987, p. 43). Apesar dessa primeira tentativa de definição, o conceito de DS se colocou como algo amplo e de difícil explicação.

Diante da necessidade (e da complexidade) de explicar as definições de Sustentabilidade e de Desenvolvimento Sustentável, Sartori et al. (2014) esclarecem que o processo de desenvolvimento não é constante/estável no tempo e no espaço, que a sustentabilidade não ocorre somente em âmbito global, mas nos níveis regional e local e que indicadores de sustentabilidade devem ser desenvolvidos de modo a representar adequadamente a sustentabilidade regionalmente, caso contrário, podem simplificar a realidade com quantificações. A Sustentabilidade refere-se à capacidade de manter algo em um estado contínuo.

Existem aqueles que acreditam que não se deve tentar definir DS com muito rigor. Assim, até certo ponto, o valor da definição residiria na sua ampla imprecisão. Lelé (1991) argumenta que a falta de uma clara estrutura teórico-analítica dificulta determinar se as novas políticas irão promover, de fato, uma forma de desenvolvimento ambiental socialmente saudável e significativo. Para que essas definições tenham um efetivo impacto, a imprecisão politicamente conveniente precisa ser substituída em favor de rigor e clareza intelectual. O autor salienta que o poder de persuasão do DS, sua força política, reside na afirmação de que, independentemente das convicções e prioridades éticas fundamentais envolvidas, novos insights sobre os fenômenos físicos e sociais precisam estar alinhados com preceitos de Sustentabilidade.

A interpretação de que a expressão "Desenvolvimento Sustentável" é utilizada com o sentido de ecologicamente sustentável é caracterizada, por um lado, por a sustentabilidade ser entendida como sustentabilidade ecológica e por uma conceituação de DS como processo de

mudança que tem a sustentabilidade ecológica como um de seus objetivos. Por outro lado, interpreta-se o DS, simplesmente, como um desenvolvimento "bem-sucedido", como "crescimento" ou um processo de "mudança" sustentados, assim, presume-se DS como algo que pode ser continuado indefinidamente. Já o termo Sustentabilidade, que emerge em relação a recursos renováveis refere-se à existência de condições ecológicas necessárias para apoiar a vida humana em um nível específico de bem-estar através das gerações futuras. Este conceito está intimamente relacionado ao de sustentabilidade ecológica e difere do de DS no que tange à relação entre meios-fins (Lélé, 1991).

Na busca por um paradigma centrado na sustentabilidade que articule o conhecimento mediante uma abordagem interdisciplinar, Munck e Souza (2011) revisitam diversas literaturas sobre a temática. Nesta revisão, o conceito de DS é apresentado como processos integrativos para manutenção do balanço dinâmico de um sistema complexo em longo prazo, enquanto a Sustentabilidade pode ser considerada a ideia central do DS. Em suas discussões, os autores inter-relacionam as definições de DS e de Sustentabilidade a partir de contribuições dos estudos organizacionais. Ao explicitar a análise conceitual de DS, são apresentadas três principais categorizações, as versões: 1) institucional, cujo argumento é de que o crescimento econômico responsável e limpo ainda é o principal desafio para um desenvolvimento efetivamente sustentável, 2) ideológica, na qual predominam ideologias clássicas como teoria da libertação, feminismo radical e marxismo, e 3) acadêmica, cujas concepções refletem ao papel da comunidade científica perante os desafios ambientais. (Munck & Souza, 2011).

Em linhas gerais, duas perspectivas de interpretação da sustentabilidade são aqui destacadas. Na primeira, caracteriza-se Sustentabilidade como objetivo final de longo prazo, alcançado por meio do DS, que seria um caminho. Já na segunda, Sustentabilidade seria o processo para alcançar DS, que seria a meta a ser alcançada. Além disso, é discutida no sentido de atender, simultaneamente, a diferentes interesses: i) melhorar as reais condições de vida da geração atual (sustentabilidade econômica), ii) satisfazer às necessidades da geração atual de modo a preservar os interesses das gerações futuras (sustentabilidade ambiental), iii) buscar equalizar as condições de vida entre ricos e pobres (sustentabilidade social) (Sartori et al., 2014).

Apesar da diversidade de pesquisas sobre o assunto e da variedade de entendimento dos termos, seja como processo ou objetivo final, este ensaio se concentra nos aparatos legais do setor de saneamento básico como fatores que desencadeiam diferenças em relação à manutenção da segura prestação de serviços de saneamento básico no país, em outras palavras, enfoca a sustentabilidade na gestão dos serviços. Por fim, convém lembrar que este ensaio pressupõe que as conceituações de DS e Sustentabilidade estão amparadas não apenas pelas dimensões econômicas, sociais, ecológicas ou institucionais, mas por uma compreensão holística do assunto, que enxerga os termos como parte de um sistema integrado que visa preservar o interesse público no setor.

Mudança Institucional, Regulatória e Redistribuição de Interesses

As abordagens da economia institucional e da economia da regulação assumem que o processo de *public choice model* é tomado como uma forma de barganha, com a visão de que diferentes grupos de interesse tentam realizar 'trocas' entre si e com o Governo, de forma que as mudanças institucionais e regulatórias que lhes atingem alcancem resultados lhes sejam favoráveis. Por essa visão, a ação e a posição política de diferentes grupos de interesse apontam para uma tentativa de controle ou de influência nas mudanças institucionais e regulatórias, de forma que sua configuração ou evolução seja favorável aos seus objetivos. De maneira geral, isso significa que tais grupos de interesse despendem recursos, através de ações politicamente

direcionadas, com o objetivo de assegurar a continuidade ou o aumento dos seus benefícios em uma reforma institucional, mantendo, até o limite possível, uma influência sobre outros atores envolvidos no processo (Schafer, 1995).

Vale dizer, no entanto, que o arranjo institucional ou até mesmo o marco regulatório emerge como parte da interação, competição, barganhas, conflitos e convergências entre diversos grupos interessados e impactados por uma mudança em curso. Em alguns casos, são as próprias empresas potencialmente impactadas que, explícita ou implicitamente, criam estratégias econômicas e políticas para que o arranjo institucional evolua ou seja modificado em seu favor. Isso porque, conforme levanta Williamson (2000), no nível da empresa, os efeitos das mudanças implementadas pelos governos são um importante determinante da lucratividade empresarial. Assim, elas podem apoiar as mudanças na legislação que beneficiem suas posições em relação a rivais, concorrentes, produtos substitutos, compradores e fornecedores. Podem se colocar contrárias, entretanto, quando os efeitos são de diminuição dos seus benefícios.

Por esse ponto de vista, as estratégias dos grupos de interesse não podem ficar restritas às questões econômicas ou puramente financeiras, mas precisam incluir (e em geral incluem) questões de cunho político, no sentido de criar ou aproveitar vantagens vindas das potenciais mudanças num determinado arranjo institucional. Tais mudanças, vale dizer, contudo, têm efeitos assimétricos sobre os grupos de interesse. Há os que ganham e, necessariamente, aqueles que perdem com uma mudança institucional e regulatória.

Spiller e Liao (2006) destacam as ações dos diferentes grupos de interesse na tentativa de influenciar a formulação das políticas públicas. Uma dessas formas de tentativas está ligada à geração e ao fornecimento de informações e de narrativas que tentem direcionar a mudança para um ou outra direção. Desta forma, é natural perceber que, nos períodos em que mudanças estão sendo debatidas, determinados grupos de interesse constroem argumentos e informações que direcionariam a mudança para o campo em que o arranjo institucional lhe seja favorável. Grupos de interesses opostos irão construir outros argumentos e outras narrativas contrários aos primeiros.

De acordo com esses autores, os grupos de interesse usam basicamente três instrumentos alternativos (mas não excludentes): (i) buying influence: desembolso de recursos [principalmente financeiros] e que podem ou não envolver algum tipo de corrupção. Esta estratégia pode se dar, por exemplo pela 'compra de acesso privilegiado' a políticos, burocratas ou aqueles que votam as mudanças, a fim de lhes transmitir suas principais necessidades e visões sobre a mudança; (ii) lobbying for influence: fornecimento de informações relevantes aos tomadores de decisões, informações essas filtradas para surtir os efeitos desejados, ou seja, materializa-se na transferência de informações particulares que possam causar algum tipo de impacto nos votos ou nas decisões. (iii) suing: o uso de litígio ou das forças dos Tribunais para influenciar uma decisão futura (suing – ex ante) ou para impedir os efeitos de uma mudança indesejada (suing - ex post). Assim, pode ser descrita como o uso de processos judiciais para interpor as decisões a serem -ou que já foram - tomadas sobre a mudança institucional (Spiller & Liao, 2006).

Vale dizer, entretanto, que a sua eficácia dessas estratégias não é garantida. Dois elementos são determinantes para explicar a capacidade dos grupos de interesse em influenciar uma determinada reforma regulatória ou marco legal: (i) a natureza e as características do arranjo institucional e (ii) a estrutura de poder político e econômico desses grupos de interesse. Neste sentido, em primeiro lugar, a natureza e as características do arranjo institucional, nele incluído o sistema político, definem o quanto esse arranjo é suscetível às influências desses grupos. Isso quer dizer que há arranjos mais fechados ou mais abertos a tais influências.

Além disso, a evolução do sistema institucional pode absorver mais ou menos influências dependendo do fato de as mudanças institucionais serem arbitrárias ou negociadas. Em segundo, a estrutura de poder político e econômico dos grupos de interesse é decisiva no sentido de aproveitamento da permeabilidade dos arranjos institucionais à influência externa. Não basta que o marco regulatório ou o arranjo institucional seja permeável às influências, é preciso que os grupos de interesse disponham de recursos, econômicos políticos, para o exercício dessas influências. Como esses recursos estão assimetricamente distribuídos entre grupos, a capacidade de influência não é a mesma, favorecendo grupos com mais recursos.

Características do Setor e Conceitos Regulatórios

O saneamento básico, assim como outros setores de infraestrutura (transportes, telecomunicações e energia, etc.), possui características que o distingue da maioria dos demais mercados em uma economia capitalista e possui especificidades que, em conjunto, podem acarretar problemas na relação entre os agentes econômicos, as denominadas falhas de mercado. Caracterizados por indústrias de rede, os serviços de saneamento básico possuem importantes aspectos físicos e econômicos que tornam necessários (e desafiadores) um desenho institucional e um modelo de governança que sejam capazes de equalizar os diversos interesses envolvidos. Dentre essas características podem ser destacadas: i) essencialidade do serviço; ii) especificidade dos ativos; iii) externalidades no funcionamento do setor (Galvão Jr. & Paganini, 2009).

Como os efeitos do saneamento básico extrapolam os limites de atuação setorial, (externalidades positivas ou negativas), amplia-se a complexidade e o volume de informações necessárias à formulação de políticas, o que requer uma densa articulação intersetorial. No Brasil, o setor é caracterizado, ainda, pelo monopólio natural, situação em que há importantes economias de escala e escopo. Como o acesso a tais serviços deve ser universal, os inúmeros consumidores atendidos podem se beneficiar de ganhos econômicos decorrentes dessas características.

No monopólio natural, as economias de escala e escopo são de tal monta que se torna mais eficiente a prestação dos serviços por uma única empresa, já que a curva de custo decresce à medida que aumenta o número de usuários da rede. Se existissem diversas prestadoras de serviços, os ganhos de escala dificilmente seriam alcançados já que, para cada empresa, poucos usuários teriam que suportar todo o custo fixo de estruturas coexistentes. Por outro lado, não estando a informação distribuída igualmente (assimetria de informação) entre os diversos agentes envolvidos nas transações, o operador monopolista, que detém informações mais detalhadas, pode manipulá-las em seu próprio benefício. Uma vez que tais características geram falhas de mercado, a regulação setorial é necessária para fazer com que monopolistas se comportem como se estivessem em ambientes competitivos, não exercendo poder de monopólio, mas permitindo que os usuários também se beneficiem dos ganhos de escala e de escopo.

Em um contexto dinâmico de contínuas mudanças tecnológicas e institucionais, os benefícios econômicos e sociais que podem ser gerados por esses prestadores monopolistas de serviços de saneamento variam conforme os diferentes modelos institucionais e regulatórios em que se inserem e, por fim, de acordo com modelos de governança que são adotados. Assim, embora haja uma necessidade de evoluir com esses marcos, as mudanças redistribuem os interesses e os ganhos setoriais, o que torna o processo complexo. Assim, a alteração do marco legal do setor de saneamento pode potencializar conflitos, ilustrados, por exemplo, entre aqueles favoráveis ou contrários às concessões privadas dos serviços.

Questiona-se aqui se essa alteração cumprirá aquilo para a qual foi desenhada, de modo a permitir a universalização dos serviços com equidade. Em um cenário no qual os diversos agentes se relacionam com interesses muitas vezes distintos, são necessários instrumentos capazes de equacionar pressões de grupos de interesse (consumidores e empresas, por exemplo). Na prestação de serviços de saneamento básico, a equalização desses interesses e a manutenção da sustentabilidade econômica é condição necessária para manutenção das operações. A sustentabilidade econômica constitui um dos argumentos centrais em prol da mudança regulatória e institucional. No entanto, por se tratar de um bem público de caráter essencial, busca-se trazer à discussão as implicações em termos da sustentabilidade social, relacionada à homogeneidade social e à equidade em relação ao acesso aos serviços (Sartori et al., 2014). O diálogo com a sustentabilidade social se dá a partir do acesso equitativo aos serviços, independentemente da disposição a pagar dos usuários, uma vez que o saneamento é um bem vital e público.

DISCUSSÃO

Evolução dos Marcos Institucionais do Saneamento no Brasil

A partir da década de 1970, o saneamento básico no Brasil passou a figurar como política governamental com a formulação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Com um modelo centralizado de financiamento para investimentos em saneamento básico, tinha por base a concessão, pelos municípios, dos direitos de exploração dos serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) de seus respectivos Estados, então responsáveis pela execução de obras e operação dos sistemas. Esse procedimento era financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela administração do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e, até meados dos anos 1980, apenas as CESBs se beneficiavam desse financiamento. Por motivos de dificuldades internas e conjunturais, o Planasa entrou em crise e na primeira metade da década de 1990 ele foi praticamente encerrado, surgindo, então, um vácuo no planejamento setorial nacional.

Nos anos 2000, o setor iniciou um intenso processo de reestruturação institucional. Neste contexto, um novo modelo começou a ser discutido. No entanto houve diversas disputas políticas entre estadualistas e municipalistas, os quais constituíam os principais grupos de interesse. Em um ambiente com fortes entraves às tentativas de criação de uma lei nacional que definisse as diretrizes do saneamento básico, foi finalmente promulgada, em 2007, a Lei Federal nº 11.445. A Lei nº 11.445 estabeleceu que compete à União a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), sob a coordenação do Ministério das Cidades, que se tornou o responsável pelas políticas de saneamento ambiental no país. Após mais de dez anos da Lei nº 11.445/2007, ainda são perceptíveis grandes dificuldades de implementação de políticas públicas de saneamento, principalmente aquelas voltadas para o alcance da universalização dos serviços.

Em 2020, foi aprovada uma nova mudança no marco institucional e regulatório do saneamento com o advento da lei 14.026/2020. De forma geral, buscou-se justificar as mudanças dada a baixa capacidade de investimento e regulação por parte dos municípios, titulares dos serviços. Dentre outras justificativas para o novo marco institucional, o governo ainda listou uma maior segurança jurídica; um avanço na qualidade regulatória; a redução nos custos de transação; uma maior racionalização dos recursos; o combate às perdas e a atração de investimentos privados. Apresenta-se a seguir a evolução institucional do setor de saneamento no Brasil.

Quadro 1 - Evolução dos marcos institucionais do saneamento no Brasil

| | 1960-1992 | 1993-2006 | 2007-2019 | 2020 - ? |
|-----------------------------|---------------------------------|---|--|--|
| Planejamento | Planasa | Sem Planejamento | Plansab no nível nacional e Planos Municipais | Plansab no nível nacional e Planos Municipais |
| Marco Legal | Lei 6.528/78 Decreto 8258/78 | Sem Marco Legal | Lei 11.445/2007 | Lei 14.026/2020 |
| Órgão Regulador | - | - | Criação de Agências locais e estaduais | Agências municipais, estaduais e coordenação da regulação pela ANA |
| Investimentos | Públicos, geridos pelo BNH | Escasses de investimentos | Investimentos Públicos Federais (PAC I e II) | Escasses de recursos e incentivos às Parcerias Público-Privadas |
| Prestação de serviço | Companhias Estaduais (CESB) | Companhias Estaduais (CESB) e poucas iniciativas privadas | Companhias Estaduais (CESB) e iniciativas privadas | Companhias Estaduais (CESB) e maior incentivo a participação privada |

Fonte: elaboração própria.

A Lei 11.445/2007 já contemplava várias possibilidades apontadas como justificativas para a mudança do marco institucional. Argumenta-se, então, que seria possível perseguir as metas estabelecidas com ajustes no marco anterior, ainda que com aperfeiçoamentos pontuais. Contudo, os grupos de interesse, na medida em que percebem espaços para mudanças, articulam elementos para ampliar seus benefícios, principalmente, como foi o caso, nas discussões que envolveram a participação privada no setor. Nesse sentido, a discussão anterior à Lei 14.026/2020 pôde ser caracterizada pela construção de narrativas contrárias e a favor da mudança, o que dialoga com a ideia apresentada de que os grupos de interesse envolvidos utilizam as informações disponíveis e suas posições no campo para influenciar a mudança do marco.

Saneamento Básico Tradicionalmente Público VS. Delegação à Iniciativa Privada

De acordo com os dados da ABCON (2018), no Brasil, em aproximadamente 71% dos municípios os serviços de saneamento são prestados por companhias estaduais (CESBs) e 6% dos municípios delegam a prestação à iniciativa privada. A Lei 11.445/2007, em si, não alterou a atuação das CESBs, mas também não impedia a prestação privada, já que os municípios, como titulares dos serviços, são livres para abrir processos concorrenciais ao fim dos contratos, embora na maioria das vezes renovassem os contratos com as CESBs. É nesse sentido a principal mudança trazida pela Lei 14.026/2020. De acordo com o novo marco legal, os municípios são obrigados, ao fim dos contratos com as CESBs, abrir processos licitatórios concorrenciais, o que amplia as possibilidades de atuação privada. Dois pontos nesse sentido devem ser destacados. O primeiro é que não é a forma de concessão em si que define se a atuação será eficiente ou não mas, sim, o processo de gestão do ganhador do serviço, sendo uma CESB ou operador privado. Em segundo lugar, esse processo de aumento da iniciativa privada em serviços de infraestrutura já aconteceu em muitos países e há, hoje, um processo de reversão dessa tendência como colocado abaixo.

No cenário internacional tem sido marcante o retorno da prestação de serviços de vários setores para entes públicos depois de terem passado por um processo de privatização, o que a literatura tem chamado de remunicipalização ou *de-privatização*. Em alguns casos, esse movimento tem sido justificado pela necessidade de tornar esses serviços novamente acessíveis a certas camadas da população. Esta onda de remunicipalização tem se apresentando especialmente forte na Europa, mas vem ganhando força em outras partes do mundo, como Estados Unidos e Canadá. Kishimoto e Petitjean (2017) argumentam que esse movimento não pode ser entendido meramente como mudanças técnicas na propriedade do capital, mas

envolvem amplos aspectos econômicos, alinhamento às demandas sociais e maior preocupação com questões ambientais.

Conceitualmente, a Remunicipalização refere-se ao retorno de serviços públicos da esfera privada à pública. Mais precisamente é a passagem de serviços públicos que tenham sido privatizados em qualquer uma de suas várias formas - incluindo propriedade privada de ativos, terceirização de serviços e parcerias público-privadas (PPPs) - para propriedade pública, gestão pública e controle democrático (Kishimoto & Petitjean, 2017:12). Kishimoto e Petitjean (2017) analisaram 835 casos de remunicipalização no mundo entre 2000 e 2017 e argumentam que tais casos vêm aumentando ao longo do tempo. Dos casos analisados, 17% ocorreram entre 2000 e 2008 e os 83% restantes entre 2009-2017. Foram encontrados 347 casos na Alemanha, 152 na França, 64 no Reino Unido e 56 na Espanha, envolvendo vários setores. Além disso, foram encontrados 67 casos nos Estados Unidos e 19 no Canadá. Segundo os autores, esses casos são manifestações visíveis de uma tendência que entendem ser mais profunda: uma resposta às políticas de austeridade e aos excessos de liberalização dos serviços essenciais à população.

Conforme estudos realizados por Kishimoto e Petitjean (2017), 67% dos casos aconteceram no nível do governo local e a remunicipalização ocorreu pela não renovação dos contratos de concessão. Em 20% dos casos, os contratos foram encerrados antes do prazo, o que revela um nível elevado de insatisfação com os serviços, já que nesses casos o governo local deve enfrentar questões jurídicas mais complexas e também financeiras, no caso de multa ou indenização por antecipação do fim da concessão/contrato. A tabela abaixo apresenta os principais setores nos quais esse processo ocorreu na Europa.

Tabela 2 - Casos de reversão da concessão privada em países selecionados

| SETOR / PAÍS | FRANÇA | ALEMANHA | REINO UNIDO | ESPANHA |
|-----------------------|--------|----------|-------------|---------|
| Transportes | 20 | 02 | 7 | - |
| Abastecimento de Água | 106 | 17 | - | 27 |
| Gestão de resíduos | 03 | 13 | 07 | 02 |
| Energia | 03 | 284 | 05 | 01 |
| Educação | - | 05 | - | 01 |
| Serviços de saúde | - | - | 05 | 04 |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Kishimoto e Petitjean (2017).

Relativamente, os principais setores nos quais o processo de privatização foi revertido foram o de abastecimento de água e o de energia. A importante tendência de remunicipalização na Europa observada nesses dois setores sugere que o problema da eficiência da prestação de serviços depende de vários outros fatores e não exatamente da distinção entre gerenciamento público ou privado dos serviços. Ou seja, a questão que envolve o debate privatização/não privatização não é mais tão relevante e definidor do nível de eficiência quanto costumava ser em décadas passadas.

No caso europeu, as principais motivações para a remunicipalização do abastecimento de água estão ligadas ao abuso econômico por parte das empresas privadas, à falta de transparência dessas empresas em relação aos seus resultados financeiros, às altas taxas de prestação de serviços e a queda de investimentos em expansão e manutenção da infraestrutura de redes de abastecimento. No caso da América Latina, os serviços públicos essenciais (abastecimento de água, eletricidade, telecomunicações e gerenciamento de resíduos) foram privatizados na década de 1990 como parte estrutural dos ajustes pelos quais passaram as economias nacionais, majoritariamente sob as recomendações do Fundo Monetário Internacional. As privatizações foram colocadas como condição essencial e necessária para a efetividade dos empréstimos requisitados ao FMI por esses países para o financiamento dos seus déficits nas contas externas.

Um consenso criado na região foi de que para a reconquista da estabilidade econômica a região deveria passar necessariamente pela privatização dos serviços públicos, tidos como ineficientes e vulneráveis à corrupção. Mesmo nos casos em que os serviços não foram privatizados, houve o incentivo para a implementação de um “espírito privado” na gestão pública, com foco na maximização de lucros e racionalização. Colbert (2017) analisou o processo de remunicipalização na América Latina. Foram encontrados 33 casos ocorridos na Venezuela, Bolívia, Argentina, Equador, Uruguai, Nicarágua e República Dominicana. Em cada um desses casos, houve mais de uma motivação para a reversão da privatização. Os principais motivos encontrados foram: má gestão do setor privado, redistribuição de ganhos entre ricos e pobres, recuperação da propriedade e controle público, priorizar o reinvestimento dos ganhos da atividade, dentre outros.

Segundo a autora, na América Latina, esse movimento de remunicipalização é pouco visível na mídia ou no debate público porque ocorre principalmente no nível local e em contextos nacionais muito distintos. Especificamente no caso brasileiro, é já bastante evidente os desafios pelos quais passa o setor de saneamento, seja em relação ao abastecimento de água, seja em relação ao esgotamento sanitário, tido como o que mais envolve problemas estruturais e pouco avanço nas últimas décadas. De acordo com Oliveira, Scazufca e Pires (2017) o relativo atraso no setor de saneamento tem diversas origens, dentre as quais se destacam o excesso de burocracia dos procedimentos governamentais para tomada de decisões, as excessivas normas de controle do gasto que atrasam a efetividade dos investimentos. Segundo os autores, esses elementos elevam os custos das empresas e oneram os preços dos serviços, prejudicando o alcance da modicidade tarifária.

Heller (2012) desenvolveu uma avaliação comparativa do desempenho entre as prestadoras de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, levando em consideração o modelo de gestão (administração direta municipal, administração indireta, empresa privada e companhias regionais). Os resultados mostraram que a administração direta obteve o pior desempenho para os indicadores operacionais, baixa capacidade de investimentos e restrita capacidade gerencial. A administração indireta obteve um desempenho um pouco melhor e mostrou alguns ganhos de eficiência em operar separada da administração direta, principalmente através de autarquias municipais. As empresas privadas e companhias regionais apresentaram um desempenho pouco superior, mas, por outro lado, foram as que mais incorreram em problemas com medição, falta ou má condições de hidrômetros, fraudes, ligações clandestinas e cobranças ineficientes.

Ribeiro (2016) também fez uma avaliação comparativa em oito municípios de Minas Gerais também levando em consideração o modelo de gestão. O estudo mostrou que as prestadoras da administração direta sofrem mais com a falta de recursos para investimentos, com constantes intervenções do gestor público na tomada de decisão com vistas a ganhos políticos; com a baixa autonomia financeira e administrativa. Por essa razão, apresentam baixos resultados de eficiência. Aguiar (2012) desenvolveu uma pesquisa com foco na participação social em três modelos institucionais no estado do Espírito Santo na gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os resultados indicaram que a gestão privada do saneamento está longe da recomendada em termos de participação da sociedade civil nas decisões setoriais.

Scriptore (2010) analisou a parceria público-privada no saneamento básico brasileiro e sugeriu que essa seria uma boa proposta para o desenvolvimento do setor. As análises indicaram que a participação da iniciativa privada em parceria com a iniciativa pública é benéfica para o setor, mostrando menores perdas na distribuição e no faturamento, maiores números em produtividade, investimento e qualidade dos serviços prestados. Assim, para o caso brasileiro,

há ainda muitos desafios a serem transpostos. Os resultados dos estudos aqui apontados parecem reforçar a ideia e o discurso pró-privatização, modalidade que compreende apenas 6% das prestadoras de saneamento no Brasil em 2019. Contudo, as principais falhas observadas estão ligadas às deficiências da gestão da prestação do serviço e não diretamente ao modelo de propriedade do capital aio envolvido. Assim, mas não há, em princípio, evidências muito claras da superioridade de um modelo de gestão em relação ao outro.

Novos Aspectos da Regulação

As principais diretrizes quanto a regulação estabelecida no âmbito da Lei 11.445/2007 indicavam a necessidade de uma entidade reguladora que editaria normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços. A Lei definiu os objetivos regulatórios e os princípios norteadores da regulação, a saber: independência decisória, definida como autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Contudo, a estrutura de regulação foi pensada sem uma autoridade reguladora centralizada em nível federal, mas por uma série de entidades de regulação e de fiscalização dos serviços que passaram a atuar em âmbito estadual e municipal. Ao estabelecer uma estrutura regulatória descentralizada a criação de agências reguladoras passou a crescer significativamente no Brasil.

Apesar dos avanços em relação ao estabelecimento de princípios regulatórios antes ausentes no setor, de modo geral, é possível também constatar algumas lacunas e falhas que daí derivaram, principalmente o fato de que a referida lei não impõe um desenho institucional único para o saneamento e, e certa forma, ignorou as dificuldades econômicas, técnicas e institucionais para criação de entidades de regulação do setor em âmbito municipal ou estadual.

Já a Lei 14.026/2020 atribuiu a ANA a responsabilidade de instituir normas que sejam usadas como referência nacional para a regulação dos serviços de saneamento básico. Dessa forma, além das atribuições que já tinha, a ANA deverá produzir certo balizamento dos padrões de qualidade e eficiência e também promover certa uniformização de regras regulatórias dos serviços, sempre levando em conta os princípios de norteadores já estabelecidos na Lei 11.445/2007, que foram mantidos. Espera-se, nesse caso, que haja melhoria nas condições de segurança e estabilidade jurídica do setor e, desta forma, estariam criadas as condições de estímulo aos investimentos públicos e privados, tidos como necessários para a universalização dos serviços. Além disso, a intenção é que essa centralidade direcionadora da ANA tenha efeitos de melhoria do ambiente regulatório, já que a ANA também poderá atuar, na existência de algum conflito, como mediadora junto a todos os atores envolvidos no saneamento.

Quadro 2 - Novas atribuições da ANA referentes ao saneamento básico

| | |
|---------------|---|
| Art. 1 | Atribui a ANA a prerrogativa e competência de estabelecer normas regulatórias balizadoras para o saneamento no Brasil |
| Art. 3 | Atribui novas competências a ANA no que tange ao saneamento: - 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; |

| |
|--|
| <p>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;</p> <p>V - critérios para a contabilidade regulatória;</p> <p>VI - redução progressiva e controle da perda de água;</p> <p>VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;</p> <p>VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;</p> <p>IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;</p> <p>X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;</p> <p>XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;</p> <p>XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;</p> <p>XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico.</p> |
|--|

Fonte: Brasil (2020)

Desde a sua criação ainda em 2000, a ANA vem atuando na gestão das águas de domínio da União, fazendo a regulação do acesso e do uso dos recursos hídricos por meio da emissão e fiscalização das outorgas, monitoramento do nível e vazão dos rios e coordenando a Política Nacional de Recursos Hídricos. Vinte anos depois, com a Lei 14.2026/2020, a ANA recebe outras competências ainda mais desafiadoras. Contudo, vale dizer que ao reafirmar a titularidade desses serviços aos Municípios e Distrito Federal, mantendo o que já estabelecida a Lei 11.445/2007, o novo marco institucional limitou a atuação da ANA no sentido de editar normas que sirvam de referência mas não a competência para impô-las. Assim, os municípios e suas respectivas agências reguladoras e nem mesmo as estaduais serão obrigadas a seguirem as orientações da ANA, mas, de outro modo, o novo marco condiciona o acesso aos recursos federais para o setor a partir da adoção das referências editadas pela ANA.

Como colocado anteriormente, havendo uma mudança num determinado ambiente institucional, os grupos de interesse envolvidos poderão usar da estratégia dos tribunais para impedir a vigência de determinada mudança, ainda que ela tenha sido aprovada pelo legislador. Esse pode vir a ser o caso já que, ocorrendo alguns questionamentos, algumas entidades podem requerer a inconstitucionalidade da Lei 14.2026/2020, devido a interferência federal em políticas constitucionalmente atribuídas aos municípios, o que feriria o pacto federativo. Alegam, com isso, que os municípios que tiverem seu acesso a recursos da União restringidos pela não observação dos direcionamentos regulatórios da ANA deverão impetrar Mandado de Segurança, questionando tal discriminação já que a titularidade garantida pela Constituição de 1988 também implica em liberdade decisória.

Mas este não é o único problema a ser enfrentando nos aspectos regulatórios do setor. As limitações orçamentárias, técnicas e operacionais da ANA, em face das novas atribuições junto aos 5.570 municípios brasileiros, também correspondem a um desafio e limitação de sua potencial eficiência nas tarefas que passou a assumir. Há que se considerar as peculiaridades locais e regionais o que fará com que o estabelecimento de uma norma única a ser seguida poderá criar complicações em suas adaptações a realidades distintas. Vale colocar, então, algumas limitações e desafios que deverão ser enfrentadas pela ANA no cumprimento de suas novas atribuições:

Quadro 3 - Limitações e desafios da ANA

| Atribuições | Limitação |
|---|--|
| Padronização das regras regulatórias e definição dos parâmetros de eficiência setorial | Limites de pessoal técnico, limites orçamentários e limites operacionais |
| Observação das peculiaridades locais para a adaptação das normas orientadoras | Diferenças significativas na territorialidade brasileira, com 5.570 municípios apresentando condições diferenciadas de adaptação |
| Estabelecimento de normas regulatórias a serem observadas | Problemática envolvendo a autonomia dos municípios em função do Pacto Federativo |
| Mediação de conflitos e controvérsias | Os municípios e agentes envolvidos não são obrigados a submeter à mediação da ANA já que a titularidade é municipal |
| Estabelecimento de parâmetros fiscalizatórios para a distribuição dos recursos federais | Dificuldade operacional para promover a fiscalização em 5.570 municípios |

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil, ainda está longe de atingir tanto os objetivos da universalização como de seu funcionamento em padrões mais elevados de qualidade e eficiência. Após 13 anos de implementação do marco regulatório do saneamento através da Lei 11.445/2007, a Lei 14.026/2020 estabelece um novo marco regulatório, cujo processo de construção se caracterizou por surgimento de vários discursos contra e a favor a mudança. Tais discursos fazem parte de estratégias dos grupos de interesse envolvidos em assegurar ou ampliar seus benefícios.

Por um lado, os grupos de interesse levantavam elementos que apontavam que o novo marco institucional seria benéfico ao país como um todo, principalmente, ao dar maior segurança e estabilidade regulatória e jurídica aos prestadores de serviços, e, com isso, alavancar a participação privada rumo a meta de universalização. Com isso, promoveu-se várias mudanças, dentre as quais: i) alteração da Lei 9.984/2000, através da qual atribuiu à ANA a competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento e ii) alteração das regras de concessão pública dos serviços estabelecendo a obrigatoriedade de processos licitatórios para a renovação dos contratos dos municípios com as CESBS, impedindo a negociação direta entre as partes.

Por outro lado, outros grupos de interesse se mostraram contrários às mudanças e também apresentaram números e argumentos mostrando os potenciais problemas que o novo marco institucional pode trazer. Com a publicação da Lei 14.026/2020, o caminho para esses grupos de interesse contrários ainda pode se constituir de litígios nos tribunais, também conforme preconizou a teoria apresentada. Assim, esse ensaio procurou mostrar que mudanças nos marcos institucionais e regulatórios, com o peso que tem o setor de saneamento acaba por abrir espaços para que diferentes grupos de interesses envolvidos construam visões e argumentos e mobilizem recursos econômicos e políticos para que as mudanças lhes beneficiem e ampliem seus ganhos ou espaço de influência.

Em relação aos aspectos regulatórios, as novas atribuições destinadas a ANA, embora tenha sido uma tentativa de padronizar a regulação mantendo a autonomia e titularidade dos municípios, abrem espaços para novas controvérsias e problematizações ao restringir o acesso aos recursos federais àqueles municípios que não aderirem as novas padronizações da ANA, o que, por outro lado, pode ferir o pacto federativo quanto a autonomia atrelada a titularidade. No aspecto concorrencial, ao não permitir a renovação automática dos contratos de concessões entre os municípios e as CESBs, como vinha acontecendo até então, abre-se espaço para a atuação privada, num mercado potencial de cerca de 70% dos municípios brasileiros que ainda negociam diretamente com as CESBs em processos licitatórios.

Contudo, a existência de municípios pequenos e sem condições de estabelecimento dos

ganhos de escala, necessários ao setor caracterizado por monopólio natural, pode criar uma assimetria de atratividade, fazendo com que o interesse privado ainda continue basicamente direcionado aos grandes municípios, sem expansão dos investimentos nos pequenos ou nas localidades rurais. Vale dizer ainda, que o que define a eficiência dos serviços não é, em si, a propriedade privada ou pública do prestador de serviço, mas a sua qualidade de gestão, conforme deixaram claros os trabalhos citados no texto.

De qualquer forma, os desafios de universalização dos serviços de saneamento ainda são prementes no Brasil e, como não há como assumir processos determinísticos nas mudanças regulatórias institucionais, há tanto possibilidades de avanços quanto de retrocessos com o estabelecimento do novo marco regulatório e institucional. Ainda assim a causa nobre da melhoria das condições de vida e de universalização do acesso aos serviços deve ser um princípio buscado acima das disputas dos vários grupos de interesse existentes no setor.

REFERÊNCIAS

Aguiar, M. M. (2012). *Gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: a participação social em três modelos institucionais no Espírito Santo*. Belo Horizonte: Escola de Engenharia da UFMG.

Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto [ABCON]. (2018). *Panorama da Participação Privada no Saneamento*. Recuperado de <http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2018/04/PANORAMA-PDF-FINAL.pdf>

Brasil, Decreto nº 8258/78, de 29 de junho de 1978. (1978). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF.

Brasil, Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (2007). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF.

Brasil, Lei nº 14.026, de 16 de julho de 2020. (2020). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF.

Brasil, Lei nº 6.528/78, de 11 de maio de 1978. (1978). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF.

Brasil, Lei nº 8987/95, de 13 de fevereiro de 1995. (1995). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF.

Brasil, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades [SNSA, MCIDADES]. (2019). *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2017*. Brasília: SNSA/MCIDADES.

Colbert, M. (2017). Why renationalise? Contemporary motivations in Latin America. In: Kishimoto, S., & Petitjean, O. *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatization*. Transnational Institute (TNI): Paris.

Galvão Jr., A. C., & Paganini, W. S. (2009). Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, 14(1).

- Heller, P. G. B. (2012). *Modelos de Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário: Uma Avaliação Comparativa do Desempenho no Conjunto dos Municípios Brasileiros*. Belo Horizonte Mg: Escola de Engenharia da UFMG.
- Kishimoto, S., & Petitjean, O. (2017) *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatization*. Transnational Institute (TNI): Paris.
- Lélé, S. M. (1991). Sustainable development: A critical review. *World Development*, 19(6).
- Melo, S. (2009a). Nota conjunta contra o projeto de Lei 3261/19 que revisa o marco legal do saneamento. Recuperado de <http://abes-dn.org.br/?p=26351>
- Melo, S. (2019b). Nota conjunta em apoio à construção do novo marco regulatório do saneamento. Recuperados de <http://abes-dn.org.br/?p=29380>
- Munck, L., & Souza, R. B. (2001). O ecletismo do paradigma da sustentabilidade: construção e análise a partir dos estudos organizacionais. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis.
- Oliveira, G., Scazufca, P., & Pires, R. C. (2017). *Ranking do saneamento*. São Paulo, Instituto Trata Brasil.
- Pierantoni, I. A. (2004). Few remarks on methodological aspects related to sustainable development. In: OECD. *Measuring sustainable development: integrated economic, environmental and social frameworks*. [S.l.], OECD Publishing, 63-89.
- Ribeiro, N. R. S. (2016). *Condicionantes da presença de modelos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: avaliação comparativa em oito municípios de Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado. Escola de Engenharia – UFMG. Belo Horizonte.
- Sartori, S., Latrônico, F., & Campos, L. M. S. (2014). Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: uma taxonomia no campo da literatura. *Ambiente & Sociedade*, 17(1), 01-22.
- Scriptore, J. (2010). *Impactos do saneamento sobre a saúde e educação: uma análise especial*. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia e Administração USP: São Paulo.
- Shaffer, B. (1995) Firm-level responses to government regulation: theoretical and research approaches - Special Issue: Yearly Review of Management. *Journal of Management*.
- Spiller, P. T., & Liao, S. (2006). Buy, Lobby or Sue: Interest Groups' Participation in Policy Making - A Selective Survey. *NBER Working Paper*, (12209).
- Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38, 595-613.
- World Health Statistics [WHO]. (2018). Monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals.
- World Health Statistics [WHO]. (2017). Monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals.