

## ANÁLISE SISTÊMICA E CRONOLÓGICA SOBRE A LEI DO SANEAMENTO BÁSICO

GISELE SOUZA<sup>1</sup>; LUANA NUNES CENTENO<sup>2</sup>; SAMANTA TOLENTINO CECCONELLO<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense Câmpus Pelotas – zeka.ss@hotmail.com

<sup>2</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense Câmpus Pelotas – luanacenteno@ifsul.edu.br;

<sup>3</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense Câmpus Pelotas – samantacecconello@ifsul.edu.br

### 1. INTRODUÇÃO

O crescimento demográfico e o êxodo rural contribuem para o crescimento acelerado das áreas urbanas, o que provoca uma forte pressão sobre os equipamentos urbanos e demandas por investimentos públicos que nem sempre são possíveis. Segundo o censo de 2010 do IBGE, 84% da população brasileira vive em áreas urbanas. Como consequência do crescimento urbano, a qualidade de vida da população que reside nas cidades diminui e aumentam as demandas por investimentos que visam melhorar a qualidade de vida desta população.

O crescimento urbano traz consigo sérios problemas de ordem social, econômica e ambiental decorrentes da falta de planejamento urbano (UGEDA JÚNIOR, 2014; VASCONCELO; VELOSO, 2021). São exemplos de problemas da ordem social: segregação social do espaço, favelização e déficit habitacional. Já o desemprego e a violência estão associados aos problemas econômicos. Por outro lado, as enchentes, deslizamentos de terra, poluição hídrica, do solo e do ar e as ilhas de calor são exemplos dos problemas ambientais (RIBEIRO; VARGAS, 2015).

Embora a maior parte desses problemas seja objeto de regulações federais, no Brasil, a sua expressão se dá na esfera das cidades e que demandam ações normativas e fiscais por parte das prefeituras (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012; ARAUJO et al., 2021). O objetivo do presente trabalho foi realizar uma análise sistêmica cronológica atualizada sobre a Lei do Saneamento Básico, a fim de compreender as principais alterações ocorridas nesta política pública no Brasil nos últimos anos e seus impactos.

### 2. METODOLOGIA

Para a realização deste estudo, realizou-se uma pesquisa sistematizada na literatura científica a cerca do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, perpassando pelo contexto histórico do saneamento no Brasil.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Analisando o contexto histórico institucional do saneamento básico no Brasil, fica claro que os seus avanços e retrocessos, são reflexos diretos das políticas públicas que foram adotadas, muito em função de um pêndulo político que se estabeleceu no país em direções divergentes.

Se as alternâncias de ideias e direcionamentos políticos criam um equilíbrio e possibilitam o avanço democrático, por outro lado, o rompimento de políticas públicas com mudanças bruscas são desfavoráveis, uma vez que os reflexos de políticas e programas são sentidos a médio e a longo prazo. Um agravamento dessa ruptura de políticas públicas ao longo das décadas é o fato do saneamento básico não ter seguido o mesmo direcionamento dos setores do meio ambiente, saúde e recursos hídricos por exemplo, que tiveram suas políticas implementadas ainda nas décadas de 80 e 90, primeiro com a Política Nacional do Meio Ambiente em 1981 na sequência a Lei Orgânica da Saúde e criação do Sistema Único de Saúde em 1990 e por fim, a Política Nacional de Recursos Hídricos no ano de 1997 (BRAGA et al, 2015).

Para explicar as alternâncias de políticas praticadas no setor do saneamento básico no Brasil, analisa-se a década de 1930, quando foram criados os Ministérios da Educação

e da Saúde Pública na qual, os serviços de saneamento eram prestados diretamente pelos municípios na década de 1930 e na década de 1940 (FERREIRA; GOMES; DANTAS, 2021). Na década de 1960 a SUDENE que é a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e posteriormente o BNH (Banco Nacional de Habitação), começaram a financiar um novo modelo de gestão, com a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico. Esse modelo foi incentivado criando o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) que fortaleceram e ampliaram as companhias estaduais, principalmente para o serviço de abastecimento de água (GALVÃO JUNIOR, 2012; VASCONCELO; VELOSO, 2021).

Nesse sentido os municípios foram excluídos do processo de financiamento e os recursos eram canalizados para as companhias estaduais com justificativa de torná-las autossustentáveis por meio de tarifas e praticarem o subsídio cruzado. O PLANASA terminou na década de 80 em função da recessão econômica que ocorreu e extinção do BNH. Em 1988 a nova constituição brasileira, resgata a autonomia dos municípios, entretanto após o PLANASA houve um vazio institucional no país para o setor do saneamento e os investimentos foram muito reduzidos (BRAGA et al, 2015).

No ano de 1995 foi implantado um novo programa no setor de saneamento, o Programa de Modernização do Setor do Saneamento (PMSS) esse programa foi financiado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e tinha como meta, a universalização dos serviços de saneamento até 2010. Neste mesmo ano foi promulgada a lei 8.987/2010 definindo concessões e permissões dos serviços públicos através de licitações à iniciativa privada (ARAUJO et al., 2021; PHILLIPPI JUNIOR, 2005).

No fim da década de 90, houve intensos debates sobre a privatização dos serviços de saneamento e na primeira década de 2000 algumas companhias estaduais começaram a abrir o capital na bolsa de valores, como a SABESP, a Sanepar e a Copasa (BRAGA et al, 2015). A partir do ano de 2003, foram criados o Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, para organizar os serviços de saneamento no Brasil.

De acordo com Fortini e Miranda (2021), no ano de 2005 foi promulgada a Lei 11.107 que dispõe sobre as concessões na prestação dos serviços públicos. Esse instrumento legal foi fundamental para a continuidade do modelo de gestão pelas companhias estaduais uma vez que ele permitia a concessão dos serviços aos municípios através do instrumento de contrato de programa sem a necessidade de abrir licitação pública. Já no ano de 2007, foi publicada a Lei 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Esses serviços foram regulados pelo Decreto 7.217/2010.

A Lei 11.445/2007 trouxe um grande avanço para o saneamento básico no país, pois incluiu os quatro componentes do saneamento básico, que são: o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais. Ainda trouxe o conceito da titularidade dos serviços de saneamento, que foi um tópico bastante debatido, pois a lei em si não definiu de maneira clara quem era o titular dos serviços e sim as suas responsabilidades, o que gerou uma série de discussões jurídicas e constitucionais (ARAUJO et al., 2021; PHILLIPPI JUNIOR, 2012). Trouxe também a definição clara das diferentes atividades do saneamento básico que são as seguintes: o planejamento, a prestação, a regulação, a fiscalização e o que permeia todas estas atividades, o controle social. Desta forma, a Lei 11.445/2007 foi o primeiro marco legal do saneamento no Brasil.

Embora a Lei 11.445/07 tenha sido muito importante para o setor de saneamento, ela não foi implementada na sua integralidade e existem vários fatores que explicam e evidenciam esse fato, de acordo com Braga et al. (2015). Outro ponto importante a ser analisado é a mudança do pêndulo político ocorrido no país desde 2017 e os condicionantes que forçaram uma revisão desta lei e que foram propostas pelo Projeto de Lei 4.162 de 2019 que se transformou na Lei Federal 1.426 de 2020, sendo denominada de Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

A Lei 14.026/2020, engloba uma série de regulamentações com o objetivo de melhorar as condições de saneamento básico no Brasil, buscando a universalização do saneamento, conforme pacto do Brasil firmado com a Organização das Nações Unidas em

2000 quando foram definidos os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e que foram reafirmadas em 2015.

No Brasil ainda existe uma grande lacuna entre o investimento necessário para sanar o problema da falta de saneamento básico e os valores efetivamente investidos em saneamento. De acordo com o IBGE (2010) 93,1% da população urbana brasileira tem rede de água e 59% tem rede coletora de esgotos. No Rio Grande do Sul, esse percentual é um pouco menor, 86,13% da população urbana tem rede de água e 30,22% rede de coleta de esgotos e o município de Pelotas apresenta 96,76% da população urbana atendida com rede de água e 59,03% com rede de esgotos. Percebe-se que ainda estamos longe da universalização do saneamento básico.

Desta forma, o novo marco legal do saneamento visa estabelecer metas a serem alcançadas, tanto para os contratos de prestação de serviços vigentes, como para os firmados após a publicação da Lei 14026/2020, onde é dever das empresas prestadoras dos serviços ampliar o fornecimento de água para 99% da população urbana e de coleta e tratamento de esgoto para 90% da população até dezembro de 2033, visando alcançar a universalização do saneamento (BRASIL, 2020).

A principal mudança que a lei 14.026/20 traz, se refere à participação de empresas privadas na prestação dos serviços de saneamento. De acordo com Brasil (2007) a Lei 11.445, permitia que as prefeituras e estados contratassem empresas públicas, ou de economia mista por meio dos chamados contratos de programa, sem que fosse realizado o processo de licitação pública para a concorrência pela prestação dos serviços. Com a aprovação da nova legislação, as empresas privadas podem competir para a prestação dos serviços de saneamento através da participação nos processos licitatórios.

Outra mudança significativa na nova legislação do saneamento básico diz respeito à prestação do serviço de saneamento nos pequenos municípios. Estes geralmente apresentam poucos recursos financeiros e técnicos não possuindo uma cobertura de serviços de saneamento. Com o objetivo de evitar que empresas primadas forneçam serviços apenas para municípios ou áreas para obtenção de maior lucratividade, a nova legislação prevê a prestação do serviço por regiões ou agrupamentos de municípios (BRASIL, 2020). Ou seja, estados podem formar grupos ou blocos de municípios, que poderão contratar coletivamente os serviços de saneamento. Deste modo, esse serviço regionalizado permite que municípios menores integrem blocos com outras cidades maiores, viabilizando a prestação de serviços de forma mais eficiente (BRASIL, 2020).

Outro ponto modificado na nova legislação do saneamento foi que a Agência Nacional das Águas (ANA) passou a se responsabilizar pelo estabelecimento das normas e padrões de referência do setor. Esta mudança faz com que o setor de saneamento passe a ter regras mais objetivas e padronizadas, buscando aumentar a segurança dos prestadores de serviço e a busca pela eficiência para a população. A ANA passa a ser denominada de Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

A lei 14.026/2020 também prorrogou os prazos previstos na Política de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010) para que as cidades encerrem seus lixões à céu aberto até o ano de 2024 e foi criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb) que terá como missão, assegurar a implementação da Política Federal de Saneamento Básico. O Cisb deverá aprimorar a articulação entre os órgãos federais que atuam no setor, e, também, deverá coordenar a alocação de recursos financeiros. Espera-se que com tais mudanças, o setor de saneamento básico possa avançar em suas políticas públicas para que se alcancem as metas estabelecidas em 2015 com a Organização das Nações Unidas na busca pela universalização do saneamento, de modo que a qualidade de vida e saúde da população brasileira, sobretudo das áreas mais pobres melhore.

#### 4. CONCLUSÕES

De acordo com esta análise sistêmica sobre o novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, percebe-se que houveram avanços e muitos retrocessos. Os avanços embora tímidos, de uma forma geral visam a melhoria da qualidade de vida da população e do ambiente urbano. Porém, em decorrência de divergências e reestruturações políticas

neste período inicial a saúde da população e o meio ambiente urbano apresentam ainda condições insalubres e necessitam de medidas, ações e investimentos urgentes.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Luígia Girardi Bastos Reis de *et al.* OS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO E O NOVO MARCO DO SANEAMENTO: perspectivas para cinco municípios da baixada fluminense. **Revista Eletrônica Perspectivas da Ciência e Tecnologia** - Issn: 1984-5693, [S.L.], v. 13, p. 69-73, 20 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm). Acesso em: 20 abr. De 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta A Lei no 11.445, de 5 de Janeiro de 2007, Que Estabelece Diretrizes Nacionais Para o Saneamento Básico, e Dá Outras Providências. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm). Acesso em: 01 maio 2021.

BRASIL. 2020. Lei nº 14.026. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art7). Acesso em: 20 abr. de 2021.

BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia; TUNDISI, Takako; CIMINELLI, Virgínia. **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 2015.

BURSZTYN, M; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Gramond Universitária. 2012. Cap. 12. Panorama da Política e Gestão Ambiental no Brasil.

FERREIRA, José Gomes; GOMES, Matheus Fortunato Barbosa; DANTAS, Maria Wagna de Araújo. Desafios e controvérsias do novo marco legal do saneamento básico no Brasil. **Brazilian Journal Of Development**, Curitiba, v. 7, n. 7, p. 1-20, jan. 2021.

FORTINI, Cristiana; MIRANDA, João Lucas Costa de. A Aplicação Das Sanções Do Novo Marco Legal Do Saneamento Básico Aos Contratos Em Curso. **Revista de Direito da Administração Pública**, [s. l], v. 149, n. 3, p. 1-24, jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. IBGE, 2010.

PHILLIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri: Manole, 2012. 1153 p.

PHILLIPPI JUNIOR. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. Barueri: Manole, 2005. 842 p.

VASCONCELOS, Priscila Elise Alves; VELOSO, Luiza Lins. O O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO E O RACISMO AMBIENTAL. **Direito em Movimento**, [S.I.], v. 18, n. 2, p. 208-230, jan. 2021.

UGEDA JÚNIOR, J.C. **Planejamento da paisagem e planejamento urbano: reflexões sobre a urbanização brasileira**. Revista Mato-grossense de Geografia, Cuiabá, v. 17, n. 1, p.101-116, jan. 2014.