



**V-406 - NOVA MODALIDADE DE REGIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO PARA GANHO DE ESCALA – LEI N.
14.026/2020**

Selma Cristina da Silva⁽¹⁾

Engenheira Sanitarista e Ambiental -UFBA, Especialista em Recursos hídricos – UFBA, Mestrado em Recursos Hídricos – UFCG, Doutorado em Tecnologia Ambiental – UnB, Pós-doutorado em tratamento de efluentes Industriais – UFMG. Professora Associada do CETEC/UFRB e da Pós-graduação em Engenharia Agrícola – CCAAB/UFRB.

Luiz Roberto Santos Moraes

Engenheiro Civil pela Escola de Politécnica da UFBA. M.Sc. em Engenharia Sanitária pelo IHE/Delft University of Technology (NE). Ph.D. em Saúde Ambiental pela LSHTM/University of London (UK). Professor Titular em Saneamento aposentado e Professor Emérito da Universidade Federal da Bahia.

Endereço⁽¹⁾: Rua Rui Barbosa, 710, Centro, Cruz das Almas, Bahia. CEP: 44380-000 - Brasil - Tel: +55 (75) 3621-4314 - Fax: +55 (75) 3621-4262 - e-mail: selma@ufrb.edu.br.

RESUMO

O atendimento populacional total com serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no Brasil, segundo dados do SNIS era, respectivamente, de 81,1% e 46,2% (2010), passando a 84,2% e 55,8% (2021), refletindo a falta de investimentos na área. Visando o ganho de escala para a universalização dos serviços; a redução da alocação de recursos fiscais; o financiamento de infraestrutura e a prestação de serviços por parte das empresas privadas, procedeu-se alterações da Lei n. 11.445/2007 por meio da Lei n. 14.026/2020, em plena pandemia da COVID-19. Entre as alterações, constam a extinção dos contratos de programa; abertura de ampla possibilidade de concessões privadas; fortalecimento da concentração do poder decisório nos estados, em detrimento dos municípios; e a criação de novas estruturas de regionalização que podem ser compulsórias ou facultativas, porém, condiciona o acesso dos municípios aos recursos federais à participação em blocos regionais. Sendo assim, esse trabalho tem como objetivos apresentar a situação atual do processo de regionalização dos estados para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no Brasil de forma a atender à Lei n. 14.026/2020 e buscar entender a real necessidade de nova regionalização para a prestação de tais serviços. Foi observado que todos os estados já procederam a regionalização, com exceção de Minas Gerais e Acre e aqueles que optaram pela modalidade facultativa, estão enfrentando resistência dos municípios à adesão e precisam criar formas de persuasão para a adesão diferente da obrigatoriedade do acesso aos recursos federais, já que a CF 1988 garante a titularidade dos serviços de saneamento básico, ao município. As composições dos colegiados microrregionais e os pesos dos votos estabelecidos para estados e municípios favorecem o estado a aprovar matérias de seu interesse. O ganho de escala já existe com as CEAE, e a nova regionalização, não é suficiente para proporcionar o atendimento das metas, visto que os novos blocos em determinadas regiões, tendem a ser formados por municípios com grande *déficit* de atendimento e baixa capacidade financeira. Portanto, não é a forma de regionalização que impedirá o alcance das metas de universalização, e sim a limitação de recursos e a complexidade inerente à prestação dos serviços. Uma solução seria a instituição de fundos de reserva pelos entes federados, que possam custear a ampliação dos sistemas de água e esgoto de municípios com serviços deficitários.

PALAVRAS-CHAVE: universalização, ganho de escala, saneamento básico, legislação, estrutura regionalizada.



INTRODUÇÃO

A Lei n. 11.445/2007 (BRASIL, 2007) tem como princípios, entre outros, a integralidade e a universalização dos serviços públicos de saneamento básico até o ano de 2033 ou início de 2040, dada a sua importância para a manutenção da qualidade ambiental e da saúde da população. Para cada 1USD investido em saneamento básico se economiza, aproximadamente, 4,3USD em saúde (ONU BRASIL, 2014), devido a redução do número de internações hospitalares. Além disso, o acesso a serviços públicos de água e esgoto reduz os afastamentos do trabalho; aumenta, a longo prazo, a massa salarial; valoriza imóveis; e afeta o rendimento escolar infantil (HUNGARO; ALMEIDA, 2020); agrava desigualdades econômica, social, educacional, de saúde e infraestrutura, e, conseqüentemente, compromete o desenvolvimento das regiões; e melhora a qualidade de vida da população (MARINS, 2023).

Tendo em vista os problemas supracitados observa-se que embora o governo federal tenha instituído a Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007) e o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), para investimentos inclusive na área, o atendimento populacional total com serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil não aumentou expressivamente. Dados do SNIS revelam que os índices de atendimento populacional com abastecimento de água e esgotamento sanitário eram, respectivamente, de 81,1% e 46,2% (SNIS, 2010), e passou a 84,2% e 55,8% (SNIS, 2021), refletindo a falta de maior investimento na área. Mais de 33 milhões de habitantes não tinham acesso à água potável e, aproximadamente, 94 milhões não eram atendidos com serviços públicos de esgotamento sanitário (SNIS, 2021), considerando as tecnologias de rede de distribuição de água e rede coletora de esgotos sanitários. Para a universalização do acesso seria necessário um investimento anual médio de R\$ 17,6 bilhões (ESPÍRITO SANTO, 2023), o que não vem ocorrendo no País.

O governo federal aproveitou essa situação em 2020 para promover alterações na Lei n. 11.445/2007 (BRASIL, 2007) por meio da Lei n. 14.026/2020 (BRASIL, 2020), em plena pandemia da COVID-19, e criou novas formas de regionalização, visando o ganho de escala para maior atendimento dos serviços em domicílios; redução da alocação de recursos fiscais; e financiamento de infraestrutura e prestação de serviços por parte de empresas privadas. Entre as alterações, constam a extinção dos contratos de programa entre as Companhias Estaduais de Água e Esgoto (CEAE) e os municípios; abertura de ampla possibilidade de concessões privadas; fortalecimento da concentração do poder decisório nos estados, em detrimento dos municípios; e a criação de novas estruturas de regionalização que podem ser compulsórias ou facultativas, condicionando o acesso dos municípios aos recursos federais à participação em blocos regionais.

As novas modalidades de regionalização foram criadas para ganho de escala, que ocorre quando o custo médio diminui à medida que aumenta a produção; viabilidade técnica e econômico-financeira; e universalização dos serviços públicos de água e esgoto (BRASIL, 2020). Porém, as novas alternativas de regionalização propostas pela Lei n. 14.026/2020, possibilitam o aumento de participação das empresas privadas na prestação dos serviços públicos de água e esgoto no País (CRUZ *et al.*, 2021), o que pode gerar problemas futuros, visto que haverá dificuldades dessas empresas em atender a população que constitui o déficit persistente dos serviços, ou seja, os moradores das periferias das grandes cidades e das pequenas cidades, bem como os povos do campo, da floresta e das águas. A participação privada na prestação dos serviços de água e esgoto, que pode ocorrer por meio de diversas modalidades (concessão plena ou parcial, subconcessão, PPP, abertura de capital).

Anteriormente a essa Lei, a regionalização era apenas a da época do Planasa (1971-1986), na qual os municípios delegavam a prestação dos serviços públicos de água e esgoto às CEAE, que são de abrangência regional. Esse modelo de regionalização ainda prevalece em todo o País, atendendo o maior percentual da população brasileira.

A nova estrutura regionalizada pode ser criada pelos estados por meio de Lei Complementar (LC) (região metropolitana - RM, aglomeração urbana - AU ou microrregião - MSB); ou Lei ordinária (unidade regional de saneamento básico - URSB ou de água e esgoto - URAE); ou pela União por lei federal (blocos de referência



– BLR e Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE). No caso de RM, AU ou MSB, os municípios devem ser limítrofes, e para URSB/URAE e BLR, podem ou não ser limítrofes.

Embora novas estruturas de regionalização tenham sido criadas, a Lei n. 14.026/2020 continuou contemplando o exercício da titularidade por meio da gestão associada mediante consórcio público ou convênios de cooperação. Sendo assim, os municípios podem formalizar consórcios, exclusivamente intermunicipais, para prestarem os serviços aos seus consorciados a partir da instituição de uma autarquia intermunicipal, com objetivo exclusivo de financiar iniciativas de implantação de medidas estruturais de saneamento básico. O serviço prestado pela autarquia intermunicipal pode ser subdelegado desde que haja o processo licitatório (BRASIL, 2020). A Lei n. 11.107/2005, dos consórcios públicos, permite a organização de consórcios públicos ou privados, sendo para saneamento básico, exclusivamente público por meio de instituição de autarquia intermunicipal (consórcio público). Esta prestará diretamente os serviços aos seus consorciados e não poderá delegar a prestação dos serviços para as CEAE sem prévia licitação. Em caso de convênio de cooperação é dispensada a autorização legal (BRASIL, 2020), que parece inconstitucional por permitir ao município degelar a prestação do serviço, sem autorização prévia de seu Poder Legislativo. Para tanto sugere-se que a adesão seja aprovada previamente por lei municipal (ASSEMAE, 2021).

No caso da gestão associada (MSB/MAE, URSB/URAE e BL), a titularidade será compartilhada entre os entes federados que os integrem. Sendo assim, as decisões sobre a forma de prestação dos serviços serão tomadas por meio de deliberação da Assembleia Geral com participação de todos os entes federados consorciados (ONDAS, 2021).

Com as alterações, a Lei n. 11.555/2007 atualmente permite a prestação de serviços: diretamente por órgão da administração direta ou indireta do titular (Art. 9º e Art. 10 da Lei n. 11.445/2007); por entidade interfederativa de consórcio público (Art. 8º da Lei n. 11.445/2007); por outorga à empresa privada por meio de concessão (Art. 175 CF e Art. 10 da Lei n. 11.445/2007)

A maioria dos estados brasileiros já estabeleceram em lei a regionalização dos serviços públicos de saneamento básico para atender à Lei n. 14.026/2020 e ao Decreto Federal n. 10.588/2020. Porém, o processo de constituição dos colegiados regionais competentes para deliberar sobre os interesses das entidades regionais, para a gestão e prestação dos serviços públicos de água e esgoto ainda é bastante incipiente.

O trabalho tem como objetivos apresentar a situação atual do processo de regionalização dos estados para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no Brasil de forma a atender à Lei n. 14.026/2020 e buscar entender a real necessidade de nova regionalização para a prestação de tais serviços.

Para tanto, o estudo buscou verificar se realmente haveria necessidade do estabelecido pela Lei n. 14.026/2020, de criação de nova estrutura de regionalização para ganho de escala; se os critérios utilizados para alocação de recursos poderão impedir de alguma forma o alcance das metas de atendimento de domicílios; quais estados procederam a regionalização dos serviços públicos de água e esgoto e quais tipos de estruturas foram criadas; e observar se a composição da representação do estado no colegiado microrregional poderá favorecer matérias de seu interesse.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para desenvolvimento deste estudo, foi realizada pesquisa bibliográfica (documental) exploratória de natureza qualitativa, bem como foram analisados artigos técnicos e outros estudos relacionados à regionalização e microrregionalização do saneamento básico. Além disso, buscou-se as legislações e dados em plataformas digitais oficiais dos governos federal e estaduais, referências bibliográficas e documentos relacionadas ao assunto, visando avaliar e discutir a situação atual do processo de regionalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos estados brasileiros.

A revisão bibliográfica foi realizada com base em artigos científicos, teses, dissertações, documentos governamentais (leis e decretos) e outros, obtidos em plataformas digitais, entre elas: Google Acadêmico; Periódicos da Capes; Repositório de universidades; sites institucionais (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS); Planalto Central; Legislações Federais; Governo estaduais etc.), utilizando-se como descritores: regionalização do saneamento básico; regionalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário;

microrregionalização do saneamento básico; microrregionalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário.

RESULTADOS

As normas jurídicas que criam as microrregiões de saneamento básico nos estados brasileiros, com os respectivos número de municípios e total de microrregiões, encontram-se apresentadas no **Quadro 1**.

Quadro 1: Normas jurídicas, que instituem a regionalização nos estados, suas respectivas estruturas regionalizadas e número de municípios integrantes.

Estado	Normas jurídicas	Microrregião de saneamento (MSB) (número de municípios)
REGIÃO NORTE		
Acre	-	Nenhuma proposta em andamento. Total de municípios = 22.
Amapá	-	Bloco de referência: criado pelo BNDES para concessão por PPP, com os 16 municípios do estado.
Amazonas	LC n. 214, de 04 de agosto de 2021.	MSB: Todo o estado do Amazonas (61), com exceção de Manaus. Total de municípios no Estado = 62.
Pará	Lei Complementar n. 171, de 21 de dezembro de 2023	MAE: Todo o Estado do Pará. Total de municípios no Estado = 144.
Rondônia	Lei ordinária n. 4.955, de 19 de janeiro de 2021.	URSB: Todo o estado de Rondônia (52)
Roraima	LC n. 300, de 14 de julho de 2021.	MAE: Todo o estado de Roraima (15)
Tocantins	PL n. 5/2023 encaminhado à Assembleia Legislativa em abril 2023 e aprovado em 22 de novembro de 2023.	URAE: 1 (47), 2 (55) e 3 (37). Total de 139 municípios = total municípios do Estado.
REGIÃO NORDESTE		
Alagoas	Lei ordinária n. 8.358, de 03 de dezembro de 2020.	URSB: Blocos concessão - A - Região Metropolitana (13), B - Agreste e Sertão (49) e C - Litoral e Zona da Mata (40). Total de 102 municípios = total de municípios do Estado.
Bahia	LC n. 48, de 10 de junho de 2019. Alterada pela LC n. 51, de 29 de março de 2022.	MSB: Algodão – ALG (23), Bacia do Paramirim - PAR (9), Bacia do Rio Grande-BRG (13), Bacia do Velho Chico – BSF (25), Chapada Diamantina - CHD (24), Extremo Sul - EXS (21), Irecê – IRC (21), Litoral Norte e Agreste Baiano - LNA (20), Litoral Sul e Baixo Sul - LIS (41), Médio Sudoeste da Bahia – MSO (14), Piemonte do Paraguaçu – PIP (11), Piemonte-Diamantina – PID (9), Recôncavo – REC (25), São Francisco Norte - SFN (19), Semiárido do Nordeste - SEM (23), Sisal-Jacuípe -SIJ (33), Terra do Sol – TSO (32), Vitória da Conquista – VCA (23), Portal do Sertão - PST (18) e RM Salvador (13). Total de 417 municípios = total municípios do Estado.
Ceará	LC n. 247, de 18 junho de 2021	MSB: Oeste (53), Centro-Norte (84), Centro-Sul (47). Total de 184 municípios =



Estado	Normas jurídicas	Microrregião de saneamento (MSB) (número de municípios)
		total municípios do Estado.
Maranhão	LC n. 239, de 30 de dezembro de 2021	MSB: Norte Maranhense (78), Nordeste Maranhense (29), Centro-Oeste Maranhense (55) e Sul Maranhense (55). Total de 217 municípios = total municípios do Estado.
Paraíba	LC n. 168, de 22 de junho de 2021	MAE: Alto Piranhas (38), Borborema (83), Espinharas (46) e Litoral (56). Total de 223 municípios = total municípios do Estado.
Pernambuco	LC n. 434, de 25 de setembro de 2020, revogada pela Lei Complementar nº 455/2021.	MSB: RMS (14), Adutora do Oeste (13), Adutora do Sertão (6), Adutora do Pajeú (18), Adutora Jatobá/Tacaratu (2), Adutora do Agreste (74), Adutora Siriji/Palmeirinha (11), São Francisco (4), Ferreiros/Camutanga (2), Vitória/Pombos (2), Barragens de Carpina e Cursai (10) – Total 156 Municípios. Atualmente MAE: Sertão (25) e a da RMR-Pajeú (161). Total de 184 Municípios = total municípios do Estado.
	LC n. 455, de 13 de julho de 2021	
Piauí	LC n. 246 de 30 de dezembro de 2019, alterada pela LC n. 257, de 16 de junho de 2021.	MSB: Planície Litorânea (11), Cocais (22), Carnaubais (16), Entre-Rios (31), Vale do Sambito (14), Vales dos Rios Guaribas e Canindé (40), Serra da Capivara (18), Vale dos Rios Piauí e Itaueira (19), Tabuleiros do Alto Parnaíba (13), Chapada das Mangabeiras (24) e Chapada do Vale do Itaim (16). Total de 224 municípios = total municípios do Estado.
Rio Grande do Norte	LC n. 682 de 15 de julho de 2021.	MAE: Centro-Oeste (95) e do Litoral-Serido (72). Total de 167 municípios = total municípios do Estado.
Sergipe	LC n. 176, de 18 de dezembro de 2009.	MSB: Sistema Integrado de Aracaju (5), Sistema Integrado do Sertão (23), Sistema Integrado de Propriá (3), Sistema Integrado do Agreste (5), Sistema Integrado de Itabaianinha (3), Sistema Integrado do Piauitinga (5), Sistema Microrregional do Sul Sergipano (7), Sistema Microrregional do Centro-Sul Sergipano (1), Sistema Microrregional da Grande Aracaju (5), Sistema Microrregional do Leste Sergipano (9), Sistema Microrregional do Agreste Central Sergipano (1), - Sistema Microrregional do Baixo São Francisco Sergipano (7) e Sistema Microrregional do Alto Sertão Sergipano (1). Total de 75 municípios = total municípios do Estado).
REGIÃO SUDESTE		
Espírito Santo	LC n. 968, de 14 de julho de 2021.	MAE: Todo o estado de do Espírito Santo (78).
Minas Gerais	PL n. 2.884/2021.	URAE: 1 (47), 2 (20), 3 (48), 4 (40), 5 (44), 6 (32), 7 (35), 8 (42), 9 (22), 10 (17), 11 (30), 12 (12), 13 (14), 14 (74), 15 (15), 16

Estado	Normas jurídicas	Microrregião de saneamento (MSB) (número de municípios)
		(32), 17 (23), 18 (58), 19 (96), 20 (34), 21 (67) e a 22 (51). Total de 853 municípios = total municípios do Estado, incluindo os 51 pertencentes à Região Metropolitana de Belo Horizonte na URSB 22.
Rio de Janeiro	-	Blocos de referência: criados pelo BNDES para concessão por PPP. Bloco I (18 + região 1 do RJ); Bloco II (2 + região 2 do RJ); Bloco III (20 + região 3 do RJ); e Bloco IV (8 + região 4 do RJ) - Total de 48 municípios. Total de municípios no estado = 92
São Paulo	Lei n. 17.383, de 05 de julho de 2021 alterada pela Lei n. 17.853, de 08/12/2023.	URAE: Sudeste (375); Centro (94); Leste (35) e Norte (141). Total de 645 municípios = total municípios do estado.
REGIÃO SUL		
Paraná	LC 237, de 09 de julho de 2021.	MAE: Centro-Litoral (36)); Centro-Leste (155); Oeste (208). Total de 399 municípios = total municípios do Estado.
Rio Grande do Sul	PL n. 210/2021.	URSB: Central. Total de 307 municípios
	PL n. 234, de 29 de julho de 2021.	URSB: Sul (45), Nordeste (78) e Noroeste e Litoral Norte (67). Total de 190 municípios.
	Lei ordinária n. 15.795, de 24 de janeiro de 2022, gerada a partir do PL n. 422, de 21 de dezembro de 2021. Aprovado em 21/12/2021 pela Assembleia Legislativa do RS.	URAE: 1 (307) e 2 (189). Total de 497 municípios = total municípios do Estado.
Santa Catarina	Decreto n. 1.372, de 14 de julho de 2021, aproveitando a LC n. 495, de 26 de janeiro de 2010, alterada pela LC n. 571, de 24 de maio de 2012; e a LC n. 636, de 9 de setembro de 2014.	RM: de Florianópolis (NM=9 +AEXP=13); do Vale do Itajaí (NM=5 + AEXP=11), do Alto Vale do Itajaí (NM=4 +AEXP=24), do Norte/Nordeste Catarinense (NM=2 +AEXP=24), de Lages (NM=2 +AEXP=21), da Foz do Rio Itajaí (NM=5 +AEXP=4), Carbonífera (NM=7 +AEXP=19), de Tubarão (NM=3 +AEXP=16), de Chapecó (NM=17 +AEXP=15), do Extremo Oeste (NM=21 +AEXP=28) e do Contestado (NM=45 +AEXP=0). Total de 295 municípios = total municípios do estado.
REGIÃO CENTRO-OESTE		
Distrito Federal ⁴		
Goiás	PL n. 6.306/2021. LC n. 182 de 22 de maio de 2023, originada do PL n. 669/23 do Governo do estado de Goiás.	MSB: Centro-Oeste (123) e Centro-Leste de Goiás (123). Total de 246 municípios = total municípios do Estado. MSB: Oeste (88); Centro (88) E Leste (70). Total de 246 municípios = total municípios do Estado. A MRSB Centro contempla os 20 municípios da RMG e a Leste os 11 da

Estado	Normas jurídicas	Microrregião de saneamento (MSB) (número de municípios)
		Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – RME que foi criada.
Mato Grosso	Lei ordinária n. 11.976, de 21 de dezembro de 2022.	URSB: 1 (29); 2 (41); 3(22); 4 (27); 5(22). Total de 141 municípios = total municípios do Estado.
Mato Grosso do Sul	Lei ordinária n. 5.989, de 14 de dezembro de 2022.	URSB: 1 (66) e 2 (13). Total de 79 municípios = total municípios do Estado.

Fonte: Elaboração própria (2024).

LC – Lei complementar; PL – Projeto de Lei; URSB - Unidade Regional de Saneamento Básico; URAE – Unidade Regional de Água e Esgoto; MSB – Microrregião de Saneamento Básico; MAE - Microrregião de Água e Esgoto; RM - Regiões metropolitanas; NM - núcleo metropolitano e AEXP – Área de expansão. - Nenhuma informação foi encontrada. 1Bloco de Concessão BNDES antes da Lei n. 14.026/2020; 2 em tramitação; 3pendente; 4não se aplica.

A Lei n. 11.445/2007 têm entre seus princípios fundamentais, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a articulação da política de saneamento básico com outras políticas, inclusive de desenvolvimento urbano e regional, e de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, e tem como diretriz a bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento das ações de saneamento básico. Contudo, a regionalização da maioria dos estados não levou em consideração a regionalização territorial do estado ou adotou a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, com exceção de Minas Gerais que considerou as Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRH) e da Bahia que adotou as Unidades Territoriais que levam em consideração as Regiões de Planejamento e Gestão das Águas (RPGA).

Nos estados da Bahia e de Rondônia, as suas estruturas microrregionais foram criadas para os quatro componentes do saneamento básico: abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem e manejo de águas pluviais; e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Nos outros estados foram criadas apenas para água e esgoto.

As LC que instituíram as microrregiões de saneamento não criaram fundos regionais de saneamento, ou seja, não pensaram em uma reserva de recursos para investimentos, principalmente nas áreas mais carentes. Nos estados que dispõem de Fundos Estaduais (Ceará, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), poderia não haver necessidade de Fundo Regional, mas para os outros seria relevante.

A análise das leis estaduais sobre regionalização do saneamento básico ou da água e esgoto mostra que a grande maioria dos colegiados microrregionais criados (75%) estabeleceram proporção de pesos de votos 10% menor para o ente federado estado em comparação ao peso de votos dos entes federados municípios e em apenas três (13,6%) deles (Amazonas, Rondônia e Alagoas), pesos iguais. Apenas os estados de Goiás e Mato Grosso do Sul, atribuíram peso, respectivamente, de 5% e 10%, para a participação da sociedade civil nesses colegiados (Tabela 1). Assim, o poder decisório está praticamente concentrado nos estados e nessas proporções, o estado poderá conseguir a maioria dos votos para aprovação de medidas de seu interesse. Os municípios maiores, que são minoria, terão maior peso nas decisões, o que desestimulará a participação dos municípios menores em estruturas, como as Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSB) ou Unidades Regionais de Água e Esgoto (URAE). Na maioria dos estados, os pesos dos municípios serão proporcionais às suas populações.

Tabela 1: Percentual (%) de votos dos Estados e municípios nos colegiados microrregionais.

ESTADOS	% VOTOS	
	ESTADO	MUNICÍPIOS
NORTE		
Acre	-	-
Amazonas	50	50
Amapá*	-	-
Pará	40	60
Rondônia	50	50
Roraima	40	60
Tocantins	-	-

ESTADOS	% VOTOS	
	ESTADO	MUNICÍPIOS
NORDESTE		
Alagoas	50	50
Bahia	40	60
Ceará	40	60
Maranhão	40	60
Paraíba	40	60
Pernambuco	40	60
Piauí*	-	-
Rio Grande do Norte	35	65
Sergipe*	-	-
SUDESTE		
Espírito Santo	40	60
Minas Gerais	-	-
Rio de Janeiro	-	-
São Paulo	-	-
SUL		
Paraná	40	60
Rio Grande do Sul	40	60
Santa Catarina	-	-
CENTRO-OESTE		
Distrito Federal	-	-
Goiás	40	55
Mato Grosso	-	-
Mato Grosso do Sul	40	50

Fonte: Elaboração própria (2024).

*Não há qualquer informação sobre o número ou proporção de votos no colegiado microrregional.

Atualmente 22 (~ 85%) estados procederam a regionalização atendendo a Lei n. 14.026/2020 (Quadro 1), em 8 (Alagoas, Bahia, Ceará, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Paraná), as instâncias de governança já foram instituídas (regimento interno, membros, registros de reuniões), 7 (sete) delas na região Nordeste (IAS, 2022a). Embora os estados da Bahia e de Santa Catarina tenham criados as suas microrregiões de saneamento, anteriormente a Lei n. 14.026/2020, o primeiro já procedeu as alterações e o segundo criou RM atendendo ao Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015).

Os tipos de estrutura regionalizada criada pelos estados podem ser observados na **Figura 1**.

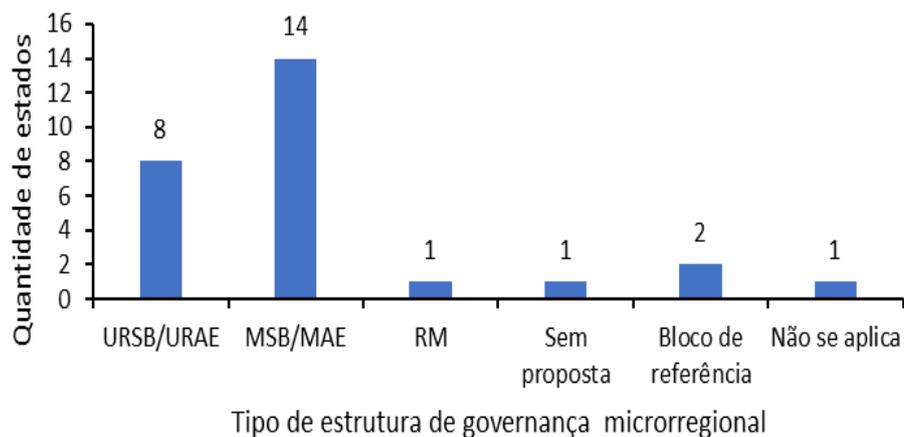


Figura 1: Estruturas microrregionais utilizadas pelos estados brasileiros.

A situação da criação das estruturas regionalizadas pode ser observada na **Figura 2**.

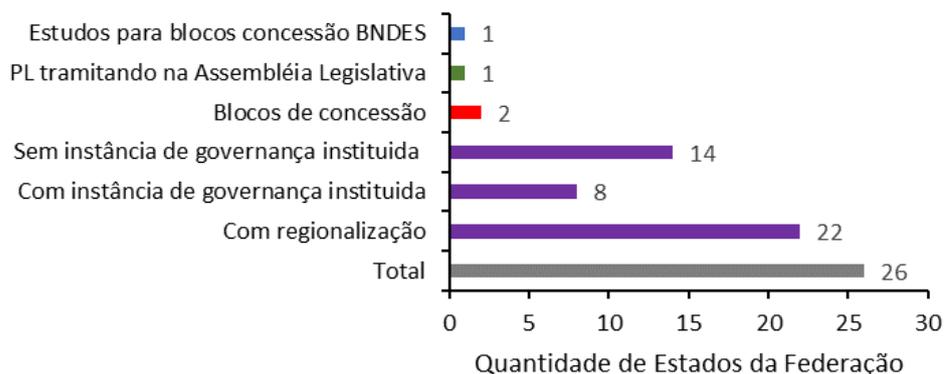


Figura 2: Situação da regionalização nos estados brasileiros e instâncias de governança.

As legislações estão aprovadas, mas ainda resta um longo caminho para a finalização do processo. O processo de criação dos blocos regionais está quase finalizado, restando apenas os estados de Minas Gerais e do Acre.

Todos os municípios inclusive aqueles com contratos de programa e de concessão vigentes poderão aderir aos blocos para terem apoio técnico e financeiro do estado para estudos de modelagem de contratos de concessão comum ou por PPP, para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto, ou para apenas um deles.

Foi observado que todos os estados das regiões mais desenvolvidas do País, Sudeste e Sul, optaram pela modalidade facultativa, com exceção de Santa Catarina que criou Região Metropolitana-RM. Essa modalidade tende a dar certo porque as RM são desenvolvidas, e facilita a operacionalização dos serviços e o uso do subsídio cruzado para municípios de menor porte. Na região Nordeste com predominância de municípios de pequeno porte e pauperizados, os estados resolveram criar a estrutura de Microrregião de Saneamento Básico-MSB para os municípios mais desenvolvidos participarem dos blocos e facilitar o uso do subsídio cruzado, o que não haveria necessidade caso seja criada a prestação dos serviços pelas Companhia Estadual de Água e Esgoto-CEAE atuando de forma plena.

Para a alocação de recursos é necessária, entre outras condicionantes, a estruturação da prestação regionalizada, a adesão pelos titulares à estrutura de governança e a existência dos planos regionais. Porém, isso não garante o acesso aos recursos da União, pois não há garantia que sejam realmente liberados e, se os montantes liberados forem de valores baixos, como vem ocorrendo, ficará difícil o alcance das metas.

DISCUSSÃO

Todos os estados, exceto Acre e Minas Gerais, já criaram as novas estruturas regionalizadas e estão buscando formas de implementá-las. Porém, o alcance das metas de universalização só será possível no prazo fixado na Lei n. 14.026/2020, se forem estabelecidas ações que resgatem a eficiência das CEAE, cuja experiência é vasta na prestação desses serviços; ou se for mantida a prestação dos serviços pelos municípios, fornecendo apoio técnico e estimulando a capacitação profissional e, se forem promovidos os investimentos necessários. Isso porque a estrutura regionalizada oriunda do Planasa (CEAE) foi o modelo que mais se aproximou da universalização em sedes municipais, visto que conseguiu alcançar as metas pré-estabelecida de atendimento populacional com serviços públicos de água e esgoto. Os índices não continuaram aumentando em função da falta de investimentos na melhoria e expansão dos serviços, após a crise econômica brasileira que ocorreu na década de 1980 e impediu a continuidade dos investimentos na área de saneamento, pelo então Banco Nacional de Habitação (BNH).

A prestação regionalizada pelas CEAE deveria ter sido fortalecida e não enfraquecida como ocorreu com a promulgação da Lei n. 14.026/2020, pois possibilita ganho de escala, pratica o uso do subsídio cruzado entre municípios e blocos regionais, realiza investimentos e proporciona o controle social e, não fere o federalismo de cooperação. Isso porque o ganho de escala não é suficiente para proporcionar o atendimento das metas, visto que os



novos blocos em determinadas regiões, tendem a ser formados por municípios com grande *déficit* de atendimento e baixa capacidade financeira (CRUZ *et al.*, 2021).

A prestação regionalizada pelas CEAE, assim como pelo município, possibilita ganho de escala. Com a titularidade municipal a prestação dos serviços fica mais próxima do usuário, o que facilita a gestão, visto a menor área de atuação que favorece a identificação e resolução mais rápida do problema. Portanto, se mantida a critério dos municípios, estes não devem ser excluídos do direito ao financiamento federal. Em caso de o município não exercer a sua competência e não tiver, temporariamente, condições de prestar o serviço, pode, por comum acordo, delegar a prestação a outro ente federativo. A delegação para a prestação dos serviços poderá ser realizada por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação técnica, não necessitando de processo licitatório para atrair empresas privadas que tem interesse de transformar o serviço em negócio/mercadoria para obtenção de lucro.

Segundo Aguiar, Haddad Filho e Bianchetti (2021), os critérios adotados na criação das unidade interfederativas no estado de Minas Gerais não levaram em consideração a capacidade de pagamento da população e buscaram gerar receitas suficientes para os prestadores de serviços, o que coloca em risco a viabilidade ou o acesso da população carente aos serviços públicos de água e esgoto; usou dados defasados, de 2001, o que não reflete a realidade do atendimento com os serviços no ano de elaboração da proposta de regionalização; e excluiu a população carente que ainda hoje não têm acesso aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A agência reguladora estadual, a ARSAE-MG, se negou até o momento a ampliar o desconto na tarifa social para as populações em extrema pobreza.

Os estados estão enfrentando dificuldades na implantação da regionalização e o atendimento às comunidades rurais ficará mais prejudicado ainda, quando o lucro for parâmetro para definir investimentos e ampliação do acesso.

Nos casos em que a regionalização desconsiderou características hidrológicas, nível de desenvolvimento dos serviços públicos de água e esgoto, capacidade técnica, características demográficas e socioeconômicas e outros, os prestadores de serviços encontrarão grandes desafios para a expansão da cobertura de tais serviços.

O atual governo federal (Lula 3), tentou minimizar os prejuízos às CEAE, mantendo os contratos de programa, mas os decretos foram revogados e substituídos por novos decretos. Sendo assim, a tendência é que após a implementação das unidades microrregionais, os Estados iniciem o processo de concessão privada/privatização de suas CEAE, como já fizeram o Rio Grande do Sul, Alagoas e Rio de Janeiro. Esse processo vem acontecendo, com forte apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Nesse caso a atuação das CEAE ficará em segundo plano, apenas atendendo a municípios deficitários, de pequeno porte, e localidades com população de menor capacidade de pagamento em municípios de médio e grande portes, o que dificultará ou impedirá o subsídio cruzado e, portanto, os investimentos a serem realizados deverão ser muito maiores.

Serviços públicos essenciais não devem ser prestados por empresas privadas, que tratam os serviços públicos de água como mercadoria e como negócio para obtenção de lucros, diferente da empresa pública que busca, também, atender às populações de maior vulnerabilidade social. Os investimentos realizados pelas empresas privadas não serão suficientes para aumentar a cobertura, mesmo porque elas buscam o retorno do montante investido ao longo dos anos. Durante a redação de um trabalho que se encontra em desenvolvimento, foi possível observar que as Parcerias Público-Privadas (PPP) firmadas com algumas CEAE, as empresas privadas ficaram com as áreas mais rentáveis, visto a falta de interesse dessas empresas por áreas habitadas por população de menor poder aquisitivo, ou seja, com pouca/baixa capacidade de pagamento. Isso é definido no momento do leilão de concessão que, na maioria dos casos, tem como critério o valor da outorga e não o de menor tarifa.

Após o processo licitatório e a entrada de várias prestadoras de serviços para atender aos diferentes blocos regionais, ficará difícil até mesmo o uso do subsídio cruzado entre municípios de mesma unidade regional e de unidades diferentes, dificultando a universalização.



CONCLUSÕES

A centralização do poder decisório nos estados para a escolha da estrutura regionalizada criada, fragiliza a vontade dos municípios que não desejam aderir aos blocos microrregionais e fere a autonomia municipal, já que se o estado resolver deliberadamente criar uma MSB o fará sem a aprovação dos municípios.

Para aqueles estados que optarem por URSB, o método de imposição do governo ao impedir acesso aos recursos federais àqueles municípios que não fizerem parte dos blocos regionais, não é a melhor forma de persuadi-los. Isso porque os montantes disponibilizados para cada município são insuficientes e os municípios que têm uma boa gestão dos serviços e índices cobertura mais próximos ou superiores às metas estabelecidas na Lei e não dependem de recursos federais, poderão não se interessar em aderir aos blocos microrregionais. Alguns municípios do estado de São Paulo, como Campinas e Jundiaí, cujos índices de atendimento populacional com abastecimento de água e de esgotamento sanitário são elevados, ambos prestados por empresas públicas de abrangência local, poderão não se interessar em aderir aos blocos regionais e em usar parte de suas receitas para custear serviços de outros municípios deficitários. Isso porque não haverá retorno dos investimentos e eles precisam usar seus recursos remanescentes na melhoria dos próprios serviços, de modo a melhorar o seu desempenho e a sua eficiência. Além disso, não há nenhuma garantia que os recursos destinados a tal finalidade sejam realmente liberados.

Portanto, não é a forma de regionalização que impedirá ou não o atendimento das metas, e sim a limitação de recursos e a complexidade inerente à prestação dos serviços. Uma solução para esse problema seria a instituição de fundos de reserva pelos entes federados, seja isolado ou reunidos em consórcios públicos, cujos recursos possam custear a implantação ou ampliação dos sistemas de água e esgoto de municípios deficitários ou de localidades que ainda não dispõem dos mesmos. Tais fundos devem ser criados com recursos onerosos dos governos e dos prestadores, sejam eles públicos ou privados, com recursos oriundos da arrecadação das tarifas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGUIAR, A. M. S., HADDAD FILHO, E., BIANCHETTI, F. Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – Sobre a Nota Técnica Metodologia de Construção das Unidades Regionais de Saneamento Básico no Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/sobre-a-nota-tecnica-metodologia-de-construcao-das-unidades-regionais-de-saneamento-basico-no-estado-de-minas-gerais/>. Acesso em: 15 mai. 2021.
2. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO-ASSEMAE. Regionalização de Serviços de Saneamento Básico: guia de orientação para gestores municipais sobre a prestação de serviços de saneamento básico em gestão associada. Brasília, DF, 2021.
3. BRASIL. Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. Alterada pela Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Diário Oficial Da União: Seção 1, Seção 1, p. 3, 8 jan.2007, retificado em Seção 1, p. 1, 11 jan. 2007.
4. BRASIL. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a: Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000; Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (a Lei n. 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União: Edição 135, Seção 1, p. 1, 2020a.
5. CRUZ, F. P., OLIVEIRA, B. F., ACCLOLY, E. M. F. B., SOARES, I. M. A Regionalização dos Serviços de Saneamento Básico e os Desafios da Universalização no Brasil: Uma Análise Exploratória de Dados Espaciais para os anos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 49. *Anais*. JEL Code – L90, L95, R10, 2021.
6. ESPÍRITO SANTO, A. Série Universalizar – Estudos Volume 3 - Avaliação dos Investimentos e seus Impactos nos Sistemas de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário das Companhias Estaduais de Saneamento no período de 2002 a 2021. Brasília: AESBE, 2023.



7. HUNGARO, L., ALMEIDA, R. P. Austeridade fiscal, financeirização e saneamento urbano. Notas preliminares a um debate necessário. *E-metropolis*, n.42, ano 11, set. 2020.
8. INSTITUTO ÁGUAS E SANEAMENTO - IAS. Regionalização do Saneamento: apenas oito estados avançam na definição de estruturas de governança regionais, 2022. Disponível em: https://aguasaneamento.shinyapps.io/painel_marco_legal/?uf=AP#section-cobertura. Acesso em: 26 dez. 2022.
9. MARINS, M. F. Além das Águas: a invisibilidade feminina na luta pelo saneamento básico no Brasil. REBOB Mulher – Rede Brasil de Organizadores de Bacias Hidrográficas, 2023. Disponível em: <https://www.rebob.org.br/post/al%C3%A9m-das-%C3%A1guas-a-invisibilidade-feminina-na-luta-pelo-saneamento-b%C3%A1sico-no-brasil>. Acesso em: 08 jan. 2024.
10. OBSERVATÓRIO NACIONAL DOS DIREITOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO - ONDAS. A regionalização do saneamento básico na Lei n. 14.026/2020 Contribuição para a construção de uma visão crítica: Um guia com respostas às perguntas essenciais, 2021. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2021/04/Final-Guia-da-Regionalizacao-05072021-atualizado.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.
11. ONU BRASIL. OMS: Para cada dólar investido em água e saneamento, economiza-se 4,3 dólares em saúde global. 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolarinvestido-em-agua-e-saneamento-economiza-se43-dolares-em-saude-global/>. Acesso em: 22 abr. 2020.
12. SISTEMA NACIONAL E INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2010. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/diagnosticos-antecedentes-do-snis/agua-e-esgotos-1/2010>. Acesso em: 19 jun. 2022.
13. SISTEMA NACIONAL E INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS. Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto. Visão Geral. Ano de referência 2020. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021.