



**A GESTÃO TRIPARTITE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO
NO BRASIL: contribuições e responsabilidades compartilhadas**

**LA GESTIÓN TRIPARTITA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMIENTO
BÁSICO EN BRASIL: contribuciones y responsabilidades compartidas**

**THE TRIPARTITE MANAGEMENT OF PUBLIC POLICIES ON BASIC
SANITATION IN BRAZIL: contributions and shared responsibilities**

*Francisco Fernando Pinheiro Leite¹
Larissa da Silva Ferreira Alves²*

RESUMO

Este estudo considera o saneamento básico como relevante objeto de estudo no campo das políticas públicas pela sua relação com o bem-estar, saúde pública, meio ambiente e controle da paisagem. Parte-se da abordagem das políticas enquanto instrumentos de controle ou solução de problemas públicos, sendo o saneamento e a distância até a universalização e integralização da prestação dos serviços um dos problemas públicos contemporâneos. O objetivo é discutir e compreender as principais contribuições e responsabilidades divididas de forma tripartida entre os entes federativos no planejamento, gestão e prestação dos serviços de saneamento no Brasil. Utilizou-se o método de revisão narrativa da literatura, através de um estudo descritivo com abordagem qualitativa, no qual foi possível compreender que há inúmeras pesquisas que tratam, direta ou indiretamente, do compartilhamento de atribuições entre os entes federativos, mas que ainda existe uma demanda de estudos que delimitem de forma clara as obrigações de cada ente, sobretudo após as normativas mais recentes neste setor, e que há uma necessidade de maior clareza aos entes municipais, principalmente os de menor porte, sobre suas responsabilidades, atribuições e possibilidades de atuação.

¹ Administrador. Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES/UERN). Especialista em Ciência Política. fernaandopl@gmail.com

² Geógrafa. Doutora e Mestre em Geografia. Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES/UERN). larissa0185@gmail.com



Palavras-chave: Políticas Públicas; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Desenvolvimento; Desigualdade Social; Saneamento Básico.

RESUMEN

Este estudio considera al saneamiento básico como un objeto de estudio relevante en el campo de las políticas públicas por su relación con el bienestar, la salud pública, el medio ambiente y el control del paisaje. Se parte del planteamiento de las políticas como instrumentos de control o solución de problemas públicos, siendo el saneamiento y la distancia a la universalización y pago de la prestación del servicio uno de los problemas públicos contemporáneos. El objetivo es discutir y comprender las principales contribuciones y responsabilidades divididas de forma tripartita entre las entidades federativas en la planificación, gestión y prestación de los servicios de saneamiento en Brasil. Se utilizó el método de revisión narrativa de la literatura, a través de un estudio descriptivo con abordaje cualitativo, en el cual se pudo comprender que existen numerosos estudios que tratan, directa o indirectamente, del reparto de atribuciones entre las entidades federativas, pero que no existen aún existe una demanda de estudios que delimiten claramente las obligaciones de cada entidad, sobre todo después de la más reciente normativa en este sector, y que se necesita una mayor claridad para las entidades municipales, especialmente las más pequeñas, sobre sus responsabilidades, atribuciones y posibilidades de acción.

Palabras llave: Políticas públicas; Metas de desarrollo sostenible; Desarrollo; Desigualdad social; Saneamiento.

ABSTRACT

This study considers basic sanitation as a relevant object of study in the field of public policies due to its relationship with well-being, public health, the environment and landscape control. It starts from the approach of policies as instruments for controlling or solving public problems, with sanitation and the distance to universalization and payment of service provision being one of the contemporary public problems. The

objective is to discuss and understand the main contributions and responsibilities divided in a tripartite way among the federal entities in the planning, management and provision of sanitation services in Brazil. The method of narrative literature review was used, through a descriptive study with a qualitative approach, in which it was possible to understand that there are numerous studies that dealt, directly or indirectly, with the sharing of attributions between the federative entities, but that there is still a demand for studies that clearly delimit the obligations of each entity, especially after the most recent regulations in this sector, and that there is a need for greater clarity for municipal entities, especially the smaller ones, about their responsibilities, attributions and possibilities of action.

Keywords: Public policy; Sustainable Development Goals; Development; Social inequality; Sanitation.

1. INTRODUÇÃO

O saneamento básico é, no Brasil, um conjunto de serviços que visa controlar os impactos gerados pela ação humana no meio ambiente, promovendo a melhoria da qualidade de vida da população, o controle de enfermidades e o fortalecimento da saúde pública, assim como a melhoria da paisagem (MIRANDA, 2022). Essa cesta é composta pelos serviços de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos, coleta e destinação final de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais (BRASIL, 2007; 2020).

A abordagem dada ao saneamento brasileiro difere das adotadas por outros países, que tendem a tratar a questão como a união dos serviços de abastecimento de água e esgoto. Para a OMS, existem dois conceitos que auxiliam a construção da ideia de saneamento básico que adotamos no Brasil: as práticas de *sanitation* (WHO, 2018) visam a promoção da saúde, evitando o contato da população com excretas humanas (LIMA, 2021) e interligam-se ao tripé água, saneamento e higiene (*water, sanitation and hygiene*) - WASH (WHO, 2015).

A legislação que circunda o saneamento básico divide as responsabilidades sobre a administração, planejamento e prestação dos serviços aos três entes da federação, com possibilidade, ainda, de participação do setor privado a partir da cessão da titularidade dessa prestação (BRASIL, 2007).

O processo de formulação e gestão das políticas públicas vai, desde a sua concepção, perpassando as etapas de formulação e debate, até sua aplicação e avaliação (PENAFIEL; REZENDE; MARTINS, 2022), com processo participativo que considera as necessidades e anseios da população, assim como elenca as prioridades para execução do poder público. No que tange ao saneamento, o processo também é participativo, envolve planejamento entre os entes federativos e é desenvolvido na perspectiva da elaboração de prioridades a partir das características locais e regionais (BRASIL; 2007; 2020).

Considerando a relevância das políticas públicas para o bem-estar da sociedade e a relação entre este e o saneamento, somada à contribuição na melhora da paisagem urbana e da saúde pública (SANTANA et al., 2021; TRATA BRASIL, 2021), este estudo possui o objetivo de discutir e compreender as principais contribuições e responsabilidades divididas de forma tripartida entre os entes federativos no planejamento, gestão e prestação dos serviços de saneamento no Brasil.

Esta pesquisa foi organizada em seções. A primeira, traz esta problematização inicial; a segunda apresenta o percurso metodológico seguido para o alcance do objetivo traçado; em seguida, contemplamos uma breve discussão sobre as políticas públicas e o modelo tripartido de planejamento e gestão das políticas de saneamento e, em seguida, apresentamos uma breve abordagem das principais contribuições e responsabilidades compartilhadas pelos entes federativos no que tange ao objeto de estudo, utilizando o estado do Rio Grande do Norte como objeto de análise das ações. Por fim, as considerações de cunho conclusivo são explanadas.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

Trata-se de um estudo descritivo, com abordagem qualitativa e seguindo procedimentos bibliográficos, a partir de uma revisão narrativa de literatura. Os trabalhos de revisão não são apenas uma mera repetição de conclusões já tomadas, mas uma importante ferramenta de construção do pensamento crítico sobre diversos estudos em uma única temática e de síntese do conhecimento, potencializando a construção de um referencial teórico sobre objetos de estudo específicos (TOLEDO; GÓNGORA; BASTOS, 2017).

A busca eletrônica que retornou o material utilizado na revisão foi realizada em junho de 2023, a partir dos descritores “entes federativos” *AND* “saneamento”, nas bases de dados SciELO, Google Scholar e Periódicos Capes, através do acesso CAFE. Foram selecionados artigos disponíveis na íntegra, em língua portuguesa e estrangeira, excluindo-se artigos de anais de eventos científicos, publicações que não passaram por processo de avaliação duplo-cego e Trabalhos de Conclusão de Curso de graduação e pós-graduação *lato sensu*. Não houve recorte temporal nas buscas, abrangendo assim todo o acervo retornado pelas bases de dados.

O material selecionado como base para elaboração da discussão aqui proposta passou por uma triagem que seguiu os passos de (i) leitura dos títulos e resumos; (ii) exclusão dos estudos duplicados; (iii) leitura completa do material; (iv) exclusão de materiais que não abordavam de forma direta a temática. Ao material restante, foi aplicada uma leitura e análise crítica (MINAYO, 2012), realizada por pares, a fim de extrair as informações necessárias ao embasamento do estudo.

No que diz respeito às discussões que envolvem os entes federativos, por considerar que o estudo das atribuições dos entes estaduais demandaria uma maior aproximação, essa parte do estudo utilizou o estado do Rio Grande do Norte como instrumento norteador da discussão, adotando a localização da instituição de realização dessa pesquisa como justificativa da escolha.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E SANEAMENTO NO BRASIL

O saneamento básico é considerado, pela Organização das Nações Unidas (ONU), um direito humano e deve ser ofertado universalmente, e tornou-se um dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), que fazem parte da Agenda 2030, que buscam assegurar universalmente esses direitos à população (SILVA et al., 2021). Dessa forma, discutir o saneamento básico é, também, discutir políticas públicas, já que reside nelas a efetiva valorização e participação estatal na oferta dos direitos humanos e sociais. As políticas estão intimamente relacionadas aos problemas públicos que impactam a qualidade de vida e o desenvolvimento da população e localidades (CARVALHO, 2019).

A concepção do desenvolvimento é multifatorial (PINHEIRO; FIRME, 2022) e não depende, unicamente, de uma única questão. Por estar, o saneamento básico envolvido com o meio ambiente, com questões econômicas e de habitação, ele torna-se também um dos indicativos de desenvolvimento nas regiões, já que possui impacto direto na saúde pública e no bem-estar da população (HELLER, 1998). Ainda, a carência desses serviços é problemática desde as décadas da expansão inicial do Brasil, quando a mortalidade infantil era elevada e quando os empreendimentos locais eram prejudicados com o acometimento de doenças causadas pelo contato com esgotos e água não tratada, impedindo o trabalho e contribuindo à perpetuação da pobreza (SRINIVASU; RAO, 2013).

O processo intenso de expansão territorial e de rápida urbanização, com todo o fenômeno do êxodo rural, que ocorreu principalmente nos últimos cinquenta anos, contribuiu com o padrão conhecido atualmente de desigualdade social brasileiro. Os municípios tendem a apresentar divergências entre classe social, distribuição econômica, paisagem urbana, prestação centralizada de serviços e presença de zonas periféricas, que possuem menor ocorrência da oferta total dos serviços (SANTANA et al., 2021), e neste sentido, o saneamento também é distribuído de forma desigual. Ainda,

A explosão populacional e a concentração demográfica trouxeram de imediato, consequências diretas na paisagem urbana e no meio natural. A poluição dos córregos, o acúmulo de lixo e dejetos em vias públicas, a ausência da preocupação com resíduos industriais, a proliferação de

pragas e doenças, tornaram-se problemas inerentes aos centros urbanos. A cidade como símbolo de desenvolvimento fruto da revolução industrial, contrastava-se com um cenário urbano marcado pela poluição e degradação. Diante dos processos de modelagem do meio urbano, entra em voga o papel dos planejadores urbanos, com suas concepções sobre qualidade de vida, saneamento e preservação ambiental, suas questões margeiam os estudos e modelos do tipo de cidade ideal (SANTANA et al., 2021, p. 4).

Dessa forma, mais importante que o entendimento das causas que tornaram as cidades e os territórios desiguais e acolhedores de problemas públicos, é a discussão das ações a serem tomadas como forma de amenizar ou solucionar esses desafios. Compreende-se a importância das políticas públicas no tangente ao saneamento por ser um fator determinante, tanto na discussão sobre desenvolvimento, quanto na discussão sobre desigualdades e problemas públicos, que são alvos dessas políticas.

Nesse pensamento, em países com alta taxa de problemas públicos e com indícios de subdesenvolvimento, os déficits relacionados a questões de habitação, emprego, segurança, fome, pobreza, saúde e educação merecem e demandam maior preocupação e prioridade na agenda pública, a fim de propiciar uma vida menos desagradável a seus habitantes (SANTOS, 1979; SANTANA et al., 2021).

As políticas públicas figuram como a ação do Estado e são um conjunto de regulações, programas e ações que são construídas a partir de um processo social de participação complexa, onde se materializam as opiniões do Estado, do Capital e da Sociedade (BORJA, 2004; BORJA, 2014).

No Brasil, o modelo atual de política de saneamento que possuímos passou a ser desenhado a partir de 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades³. O órgão adotou o tema nas discussões, inserindo-o como prioridade na agenda e combatendo a forma de ação, até então, não fortemente regulada e controlada. Conforme Borja (2014, p. 15):

³ O PLANASA, foi o primeiro documento norteador do saneamento. Criado na segunda metade do século XX, o documento direcionava a ênfase no entendimento de que avançar na melhoria do fornecimento de água e esgoto melhoraria a qualidade de vida e diminuiria as taxas de mortalidade (...). Considera-se que o PLANASA em muito avançou o atendimento do serviço de abastecimento de água, mas com menor potencial de atendimento no esgotamento sanitário (SILVA JUNIOR et al., 2022).

O vazio institucional e legal foi enfrentado com a criação de Ministério das Cidades e a asfixia financeira foi substituída pela retomada dos investimentos, tendo, a partir de 2007, a dotação de recursos via Orçamento Geral da União assumido papel relevante no financiamento público do saneamento básico no Brasil.

As discussões promovidas a partir do Ministério puseram em pauta a elaboração de um marco regulatório que foi materializado através da Lei 11.445/2007. A regulação trouxe, dentre tantas outras atribuições e discussões, a divisão entre os entes federativos da responsabilidade na gestão; a titularidade da prestação dos serviços aos municípios; a meta de universalização e integralização da oferta e a criação de órgãos de controle social (BRASIL, 2007).

Uma das principais questões de embate entre os grupos interessados (prioritariamente, municípios e estados) foi relacionada à titularidade dos serviços. Para Sousa e Costa (2016) havia uma espécie de monopólio dos estados nas decisões que envolvem o planejamento e execução das ações, e limitava em demasia a atuação das companhias estaduais (OLIVEIRA, 2021) e, através das diretrizes traçadas, define-se a União como ente estruturante e orientativo no processo de integração das ações e operacionalização dos serviços (PEREIRA, 2021).

Já em 2013, com iniciativa de participação interministerial, foi criado o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB. Enquanto o PLANASA se direcionava aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o PLANSAB incluiu o manejo de resíduos sólidos e a drenagem/manejo de águas urbanas de natureza pluvial; com esta visão ampla, o plano realiza um diagnóstico situacional dos serviços, com destaque para os déficits, investimentos e programas, propondo metas de curto, médio e longo prazo. De mesma forma, lança três searas de atuação para concretização das estratégias traçadas: saneamento básico integrado, saneamento rural e saneamento estruturante, sendo este último, responsável pelo apoio às gestões públicas dos serviços, com o objetivo de garantir condições de sustentabilidade da oferta e aumento da qualificação e controle social da população (PEREIRA, 2021).

Mais recentemente, em 2020, foi publicada a Lei nº 14.026, popularizada como Novo Marco Legal do Saneamento, que atualiza a Lei 11.445 e traça novas metas em vista a universalização do saneamento no Brasil. Grosso modo, a nova lei altera a legislação e as normas complementares de forma que possibilite maior atuação da iniciativa privada no setor. Além disso, o texto traça datas para universalização dos serviços, fixando em 2033 a previsão para que 99% da população brasileira possua acesso à água potável e 90% ao tratamento e coleta de esgoto (BRASIL, 2020).

Com a nova Lei, os contratos de programa fixados sem licitação são extintos e, agora, as empresas privadas podem concorrer à oferta dos serviços. O modelo de subsídio cruzado também foi alterado e os estados passam a ser orientados a dividir os municípios em blocos ou grupos para firmamento de contratos coletivos, a fim de garantir a oferta dos serviços aos municípios menores e com menor receita (BRASIL, 2020).

O caráter tripartido da política de saneamento foi mantido, desde a regulação inicial, em 2003, não prejudicou os estudos e a compreensão do cenário do setor, no que diz respeito às atribuições e responsabilidades no processo de criação de políticas, planejamento, gestão e oferta dos serviços, entretanto, a discussão sobre essa divisão de atribuições merece atenção e revisão (GIUSEPPIN; LIMA; MOTERANI, 2022).

4. CONTRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERATIVOS NA GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

4.1 A União

O modelo de regulamentação adotado, atualmente, no setor de saneamento básico no Brasil parte da Lei 11.445/2007, conhecida como Marco Legal do Saneamento. A legislação reúne os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta, tratamento e destinação de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais em uma cesta de serviços públicos (BRASIL, 2007).

A legislação nacional, de 2007, define, inicialmente, princípios que devem ser adotados como orientação para a prestação dos serviços; são eles: universalização do acesso; integralidade da oferta; equidade; sustentabilidade e adoção de métodos planejados e instalados a partir da consideração das características locais e regionais (BRITTO, 2012).

Além destas determinações, a Política Federal de Saneamento divide entre os entes federativos (União, estados e municípios) as responsabilidades e atribuições no tocante ao planejamento, investimento e efetivação dos serviços (ALMEIDA FILHO, 2021).

A Lei 11.445/2007 se desenvolveu entre grande expectativa de rompimento do modelo de legislação anterior, que favorecia a prestação dos serviços pelas grandes empresas estaduais; entretanto, a discussão não foi capaz de produzir grandes mudanças nesse sentido. Mesmo que, de certa forma, a legislação nacional ainda encaminhe às empresas estaduais a prestação dos serviços, o Marco Legal possibilitou a inclusão de novos instrumentos de gestão e planejamento, assim como a obrigatoriedade do respeito às agências reguladoras, indicadas no ato da contratação (OLIVEIRA, 2021).

Grosso modo, a 11.445/2007 instituiu novos instrumentos de gestão, fortaleceu a importância da participação social e incentivou uma visão mais integrada dos serviços de saneamento. O inegável, é que se manteve o modelo já desenhado desde o Planasa. Em 2020, após longa discussão entre os grupos, setores e organizações interessados, foi aprovada a Lei nº 14.026/2020, que atualiza a legislação de 2007 e é conhecida, popularmente, como Novo Marco Legal do Saneamento (SILVA, 2022).

A partir da atualização do marco, a Agência Nacional de Águas (ANA) passa a receber novas atribuições e se denominar Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. De forma gradual, caberá a ANA padronizar a regulação técnica e tarifária do saneamento, principalmente a partir da realização de consultas e audiências públicas, observando, neste processo de padronização das normas de referência, as peculiaridades locais e regionais.

Para além das mudanças que envolvem questões financeiras, o Novo Marco reforça a participação de grandes empresas estaduais, que poderão ser/serão contratadas pelos municípios – sobretudo os de menor porte – sem condições orçamentárias de ofertarem os serviços de saneamento, sob a justificativa do aumento da qualidade do serviço ofertado motivado pela competitividade estabelecida. O que muda, no processo de contratação, a partir do Novo Marco, é a exigência do processo licitatório para firmação de contratos e convênios (LEITE; MOITA NETO; BEZERRA, 2022).

Estes contratos, a serem firmados entre os titulares e os futuros prestadores dos serviços de saneamento, também a partir da Lei de 2020, devem ser redigidos atendendo à uma determinação de conteúdo mínimo (metas de expansão dos serviços, possíveis fontes de receitas alternativas, cálculo de indenização sobre os bens reversíveis não amortizados, repartição de riscos, entre outras) e conter um cronograma de execução das ações de universalização (BRASIL, 2020).

Ainda, no processo de contratação das prestadoras de serviço, os municípios poderão ser agrupados em blocos, através da prestação regionalizada. Desta forma, vislumbra-se que municípios de menor porte e com menor disponibilidade orçamentária sejam atendidos com a mesma qualidade – e interesse, por parte das prestadoras – que as regiões metropolitanas e mais ricas (SOUSA, 2020). Essa metodologia não é universalmente aceita, já que os principais entraves estão relacionados aos subsídios cruzados que permitem a prestação dos serviços.

A Lei nº 14.026/2020 inova e ousa ao traçar metas de universalização dos serviços de água e esgoto para 99% da população no prazo máximo de dezembro de 2033. Todos os contratos firmados entre os titulares e os prestadores dos serviços, assim como os documentos regulatórios de prestação, receberam o prazo para estipular as metas de universalização até março de 2022 (BRASIL, 2020; LEITE; MOITA NETO; BEZERRA, 2022).

Põe-se em discussão, também, a disponibilização e esforço pela prestação do serviço às populações localizadas em territórios afastados, periféricos e de difícil acesso por parte das estatais, e questiona-se os meios de fiscalização e garantia da manutenção

dos serviços pelas empresas privadas, considerada a disparidade de rendimento entre áreas mais pobres e menos pobres (PEREIRA; MEDEIROS, 2022).

O Novo Marco Legal parece ter acompanhado uma opção política pela maior predominância do setor privado na prestação dos serviços de saneamento, em especial água e esgoto, com a ideologia da excelência do serviço quando distante da esfera pública, adjetivada pelo governo federal como inovadora (SOUSA, 2020). Em discordância, estudos já apontavam para a não garantia do alcance da eficácia e eficiência da prestação dos serviços após o encaminhamento à privatização (SOUZA et al., 2015; LEITE; MOITA NETO; BEZERRA, 2022).

4.2 Participação dos Estados

O Planasa, em seu período de mais forte atuação, foi responsável por promover a criação de 27 companhias, a nível estadual, de prestação de serviços de saneamento, caracterizadas como sociedades de economia mista (SILVA; FRACANLANZA, 2022). Considera-se que os serviços de saneamento possuem uma natureza de monopólio, natural, levando em consideração o aspecto econômico e espacial da inviabilidade de duas estruturas de água e esgoto, com duas redes de abastecimento e escoamento, funcionando no mesmo território (SOUSA; COSTA, 2013).

A partir do Novo Marco Legal do Saneamento (BRASIL, 2020), novas atribuições foram dadas aos estados brasileiros. Enquanto no Planasa os estados eram possuidores das empresas e o monopólio era praticamente garantido, agora os estados podem subdividir seus territórios em regionais para delimitar o atendimento e prestação dos serviços (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022).

A possibilidade de divisão dos estados em regionais, que une municípios, e que delega às empresas de prestação parece ferir os preceitos de equilíbrio do federalismo e das responsabilidades cooperadas, concentrando o poder nas mãos do estado em detrimento dos municípios (GOMES; SANTOS; CALFAT NETO, 2023).

Para compreender, por exemplo, como os estados têm se saído na busca pelo cumprimento das responsabilidades e atribuições neste sentido e objeto, elencamos o estado do Rio Grande do Norte (RN) como lócus para materialização da exemplificação. O RN está localizado na região Nordeste, no semiárido brasileiro, e possui baixos índices de saneamento. Dessa forma, torna-se relevante investigar a desenvoltura da atuação do estado em busca da melhor oferta do saneamento.

No caso específico do estado do Rio Grande do Norte, A Política Estadual de Saneamento Básico do Rio Grande do Norte (PESBRN), instituída pela Lei nº 8.485, de 20 de fevereiro de 2004, possui o mesmo desenho de redação das demais políticas estaduais, com a menção da universalização da prestação dos serviços (GALVÃO JÚNIOR et al., 2009).

A PESBRN traça, entre seus objetivos, a ampliação dos serviços de esgotamento sanitário até atingir o percentual referente ao de abastecimento de água potável e que este abastecimento se mantenha acima da oferta a 90% da população (RIO GRANDE DO NORTE, 2004).

As metas traçadas focam no atendimento do serviço de abastecimento de água para 100% da população urbana domiciliada no estado (aos municípios que concederam a prestação), num prazo de cinco anos e, no que se refere ao esgotamento sanitário, se traça metas graduais, buscando 40% da oferta em até cinco anos, 70% da oferta em até 10 anos e 100% da oferta num prazo de 15 anos. Destarte, com base nos dados apresentados pelo SNIS (2021), e já discutidos anteriormente, as metas traçadas não foram atingidas (RIO GRANDE DO NORTE, 2004; GALVÃO JÚNIOR et al., 2009).

Destaca-se a ausência da determinação da existência de um comitê com poder deliberativo de controle social na PESBRN, confrontando a recomendação constante na Lei 11.445/2007 de que as políticas sejam reflexo dos anseios e necessidades da população.

Atualmente, a legislação que rege o saneamento básico no estado ainda é a de 2004. Em agosto de 2017, através do Decreto nº 27.250, formou-se uma comissão para análise, revisão e atualização da política estadual, com prazo para finalização em 40 dias

a partir de sua publicação, não sendo encontradas, para fins desta pesquisa, novas publicações nesta seara.

No que tange às modificações fruto da publicação do Novo Marco Legal do Saneamento, em 2021, o estado instituiu Microrregiões de Águas e Esgotos, dividindo o estado em duas microrregiões, sendo elas a do Central-Oeste e a do Litoral-Seridó, ambas integradas pelo estado do Rio Grande do Norte e pelos municípios agrupados através desta regionalização.

Esta divisão tem a finalidade de direcionar à estas duas novas entidades as competências relacionadas a organização, planejamento, regulação e execução dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Cada autarquia microrregional será composta pelo governador do estado, pelos prefeitos de cada município participante, um comitê técnico, um conselho participativo e um secretário geral (RIO GRANDE DO NORTE, 2021).

Como municípios participantes, estão aqueles que não possuem serviço de abastecimento de água e esgoto próprio, que cederam a prestação dos serviços à agência estadual correspondente, na maioria das vezes por não possuir estrutura física e financeira para oferta deste (PAIVA; LEITÃO, 2022).

A ausência de um documento atualizado e revisado, que regule e trace novos objetivos e metas para a universalização do saneamento básico no estado do RN é sinal de alerta que comunga com a postergação que se identifica, também, por parte dos municípios no que se refere à regulamentação, revisão e planejamento das ações desta natureza.

3.3 Participação dos Municípios

Para Rocha Neto (2021), o fenômeno que reconhece os municípios como principais responsáveis pela implementação de algumas políticas públicas, através da transferência das responsabilidades e recursos (em tese) pra as cidades, que se chama municipalização. Também chamado de prefeiturização (GONÇALVES, 1998; ABREU,

1999; AZEVEDO, 2001), os autores consideram que há um distanciamento entre as políticas administradas pelos governos federal e estaduais, "em relação aos municípios que, muitas vezes, desconsideram as suas prioridades e especificidades locais, acabando, também, por se limitarem às ações de cunho administrativo e político-institucional" (ROCHA NETO, p. 443).

Desde a Constituição Federal de 1988, com o processo de descentralização das gestões, a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento é exclusiva dos municípios. A competência de prestação, no entanto, não exclui a necessidade de investimento, por parte dos demais entes federativos, a fim de promover melhorias nas condições de oferta. É possível que, a partir do compartilhamento de características comuns, municípios celebrem consórcios ou acordos que facilitem a efetivação desta prestação (PAIVA; LEITÃO, 2022).

O planejamento é uma estratégia e uma fase de gestão voltada à traçagem dos objetivos de ação, diagnósticos situacionais e identificação de pontos fracos e pontos fortes para destinação de recursos, combatendo a adoção e uso de medidas improvisadas de gestão, ainda presentes nas dinâmicas administrativas municipais.

A partir da Lei 11.445/2007, os municípios passaram – ou pelo menos foram orientados – a formalizar, regular, padronizar e rumar à universalização da oferta dos serviços de saneamento básico em seus territórios, na totalidade de suas quatro modalidades.

Os municípios que possuem condições e infraestrutura suficiente para a prestação, podem ofertar os serviços através de sistemas autônomos de abastecimento e de esgoto, sem a necessidade de cessão da titularidade às companhias estaduais e sem a necessidade de participação em consórcios. É possível, ainda, que os consórcios de prestação sejam firmados apenas para a prestação de um serviço, como o de destinação dos resíduos sólidos, mais comum na região estudada.

Cabe aos entes municipais providenciar, de forma ágil, a elaboração de uma Política Municipal de Saneamento Básico, um Plano Municipal de Saneamento Básico e um Conselho Municipal de Saneamento Básico, assim como a possibilidade de criação de

um Fundo Municipal de Saneamento Básico que configurem instrumentos legais e efetivos no auxílio da gestão dos serviços no período de sua implementação e nos anos futuros, com possibilidade de revisão e atualização (BRASIL, 2007; 2020).

Encontra-se, no "considerando suas especificidades regionais e locais" (BRASIL, 2007) o surgimento de um desafio quanto à implementação de sua personalidade, enquanto município, na execução das políticas. Na literatura existe uma concordância de que há uma incapacidade na compreensão do desenho institucional e no papel atribuído nas fases do ciclo das políticas públicas (ROCHA NETO, 2021).

A baixa capacidade de administração, se considerada, a baixa disponibilidade de corpo técnico e esclarecimento sobre as atribuições, sobretudo nos municípios menores, torna um ambiente institucional propício à cessão dos serviços às empresas privadas e/ou de sociedade mista, ainda mais se levado em consideração a sobrevivência dos municípios apenas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Grosso modo, as pesquisas não costumam discutir claramente a divisão de atribuições entre os entes federativos nas responsabilidades sobre o saneamento. Identifica-se que, inclusive, há a clara compreensão do compartilhamento das responsabilidades, mas há uma timidez na delimitação direta do dever de cada ente, sobretudo a partir do Novo Marco Legal.

Este estudo utilizou pesquisas já existentes para embasamento teórico e possuiu a limitação de não apresentar estudos escolhidos pela mera vontade do pesquisador, podendo assim, apresentar lacunas na abordagem de alguns pontos-chave para discussão. Entretanto, considera-se pertinentes as discussões levantadas e as reflexões propostas.

É consenso que a União traçará os objetivos e metas e elaborará diretrizes a serem seguidas no setor do saneamento. Os estados possuem as empresas de sociedade mista advindas do Planasa e, hoje, trabalham na regionalização através do agrupamento de



municípios e podem recorrer a empresas privadas de prestação. Os municípios continuam titulares dos serviços, mas com menor indicação nas pesquisas, de como essa titularidade será efetivada quando a regionalização for feita.

Outro indício, a partir da literatura, foi que os próprios entes federativos têm se confundido com a abrangência e limitação das suas possibilidades de atuação. Os municípios, que em grande parte, já não possuem experiência com planejamento e pouco corpo técnico capacitado ao trabalho com saneamento, parecem ser os mais afetados pela dificuldade no reconhecimento do campo de atuação e das obrigações a serem cumpridas.

Sugere-se, dessa forma, o desenvolvimento de novos estudos que analisem mais estados da federação, para um maior aprofundamento sobre a atuação desses entes no que tange à gestão do saneamento, assim como a reflexão sobre a necessidade da promoção de maiores debates e discussões que envolvam as representações dos entes federados e abordem o compartilhamento de atribuições e responsabilidades, tema ainda confuso a alguns.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. Descentralização e federalismo. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p. 30-5, jan./abr. 1999.

ALMEIDA FILHO, A. C. **AVALIAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM SOBRE EFICIÊNCIA SETORIAL E IMPACTO NA SAÚDE DA POPULAÇÃO EM REGIÕES EM DESENVOLVIMENTO**. 2021. 160 f. Tese (Doutorado em Doutorado em Engenharia Industrial) - Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2021.

AZEVEDO, N. P. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 42, p. 141-52, maio/ago. 2001.

BORJA, P. C. **Política de saneamento: instituições financeiras internacionais e mega-programas: um olhar através do Programa Bahia Azul**. 2004. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.



BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**, [S.L.], v. 23, n. 2, p. 432-447, jun. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902014000200007>.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Lei do Saneamento.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 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. 2007. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** 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, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasil, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>.

BRITTO, A. L. N. P. Gestão do saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da lei 11.455/2007. **Revista e-metropolis: revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, n. 11, ano 3, p.8-18, dezembro de 2012.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S.L.], v. 6, n. 3, p. 773, 31 dez. 2019. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v6i3.59730>.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; NISHIO, Sandra Regina; BOUVIER, Beatriz Baraúna; TUROLLA, Frederico Araujo. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 43, n. 1, p. 207-227, fev. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122009000100010>.

GIUSEPPIN, L. M.; LIMA, L.M.M.; MOTERANI, B. A (in)observância das premissas estabelecidas pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico para a criação das unidades regionais e microrregiões de saneamento: análise da Lei Estadual nº 17.383/2021 de São Paulo. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº1, p. 19-34, maio 2023.



GOMES, C. N.; SANTOS, A. C. F. dos; CALFAT NETO, J. D. Das leis regionalizantes do saneamento em nível estadual: a estruturação da governança entre estados e municípios. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº1, p. 167-205, maio de 2023

GONÇALVES, R. A. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 103, mar. 1998.

HELLER, L. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 73-84, 1998.

LEITE, Carlos Henrique Pereira; MOITA NETO, José Machado; BEZERRA, Ana Keuly Luz. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [S.L.], v. 27, n. 5, p. 1041-1047, out. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-415220210311>.

LIMA, Marcelle Maria Gois. **O PMSB E OS DESAFIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO EM ÁREAS RURAIS**. 2021. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021. Disponível em: https://saneamentobasico.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Lima_MarcelleMariaGois_M.pdf. Acesso em: 01 ago. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, Rio de Janeiro: vozes. ed. 32, 2012.

MIRANDA, Yasmin Pitaluga. Investimento em saneamento no Brasil e seus efeitos sobre crescimento e desigualdades regionais. 2022. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia; POSTAL JÚNIOR, Jairo. Perspectiva da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 380-398, jan./abr. 2018.doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i1.21305

OLIVEIRA, Glaucio Porto de. **O SETOR DE SANEAMENTO BRASILEIRO SOB OTICA DO NOVO MARCO REGULATORIO: análise da prestação regionalizada**. 2021. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia Empresarial e Finanças, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2021.

PAIVA, Paulo André Freires; LEITÃO, Rômulo Guilherme. A regulação de saneamento básico e novo marco regulatório: características, competências e delegação. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 111-131, out. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n2p.111. ISSN: 1980-511X.

PENAFIEL, Fernando; REZENDE, Vânia Aparecida; MARTINS, Caroline Miriã Fontes. Políticas públicas e a construção da problemática e da agenda pública. **Perspectivas em Políticas Públicas**, [S.L.], v. 15, n. 30, p. 57-74, 28 dez. 2022. Editora UEMG - EdUEMG. <http://dx.doi.org/10.36704/ppp.v15i30.7055>.

PEREIRA, Fabiana Augusta Araújo; MEDEIROS, Mariana Queiroz. As diretrizes regulatórias do novo marco legal do saneamento sob uma perspectiva do desenvolvimento como liberdade. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, [S.L.], v. 94, n. 1, p. 173, 6 maio 2022. Universidade Federal de Pernambuco. <http://dx.doi.org/10.51359/2448-2307.2022.251487>.

PEREIRA, Luiz Henrique de Castro. **O desafio da universalização do saneamento básico no Brasil e a contribuição da participação popular para a sua efetividade**. 2021. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2021.

PINHEIRO, Chrystian Barizon; FIRME, Vinícius de Azevedo Couto. O efeito de políticas públicas e de características locais sobre o desenvolvimento econômico: uma análise empírica baseada nos municípios de Minas Gerais. **Nova Economia**, [S.L.], v. 32, n. 3, p. 803-831, set. 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/7363>.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 682, de 15 de julho de 2021**. Institui as Microrregiões de Águas e Esgotos do Centro-Oeste e do Litoral-Seridó e suas respectivas estruturas de governança, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. Natal, RN, 15 jul. 2021. n. 14. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2021/mjj2p7esodv2wcm4jp3qfzdjoq7jt0.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Estadual n. 8.485, de 20 de fevereiro de 2004**. Dispõe sobre a política estadual de saneamento básico, institui o Sistema Integrado de Gestão do Esgotamento Sanitário e dá outras providências. Disponível em: www.gabinetecivil.rn.gov.br/acess/pdf/lo8.485.pdf.

ROCHA NETO, João Mendes. O desafio do federalismo brasileiro no saneamento básico. **Interações (Campo Grande)**, [S.L.], p. 441-456, 3 ago. 2022. Universidade Católica Dom Bosco. <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v23i2.2998>.

SANTANA, Leonardo Silverio Gonçalves de et al. CIDADE E CIDADANIA: inequidades sociais e a garantia ao saneamento básico. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 12, 1 out. 2021. Pontifícia Universidade Católica de Goiás -PUC Goiás. <http://dx.doi.org/10.18224/baru.v7i1.8871>.

SANTANA, Leonardo Silverio Gonçalves de; VERDE, Mariane Reis Vila; MELLO, Marcia M. Couto; CAVALCANTE, Marília Moreira; SILVA, Ana Licks Almeida. CIDADE E CIDADANIA: inequidades sociais e a garantia ao saneamento básico. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 12, 1 out. 2021. Pontifícia Universidade Católica de Goiás -PUC Goiás. <http://dx.doi.org/10.18224/baru.v7i1.8871>.

SILVA, Flávio José Rocha da; FRACALANZA, Ana Paula. Privatizando sem privatizar: o caso de empresas de economia mista e de parcerias público-privadas nas empresas públicas de saneamento. **Novos Cadernos Naea**, [S.L.], v. 25, n. 3, p. 307-328, 22 dez. 2022. Universidade Federal do Para. <http://dx.doi.org/10.18542/ncn.v25i3.10499>.

SILVA, J. I. A. O.; FEITOSA, M. L. P. de A. M.; SOARES, A. de S. do C. M. O desmonte da estatalidade brasileira no caso da política pública de saneamento e a falácia da regionalização como vetor de desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202212. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6943>. Acesso em: 1 jun. 2023.

SILVA JUNIOR, I. R.; DUARTE, F. K. D.; FREITAS, L. O. P.; FERNANDES, E. C.; ALVES, L. S. F. O desenvolvimento do saneamento básico no semiárido brasileiro: análise na cidade de Pau dos Ferros/RN. **R. bras. Planej. Desenv. Curitiba**, v. 11, n. 03, p. 692-706, set./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/15230>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SILVA, Ronaldo Ferreira da et al. Interdependências e trade-offs entre os objetivos do desenvolvimento sustentável: avaliação de municípios brasileiros pelas três dimensões da sustentabilidade. **Interações** (Campo Grande), [S.L.], p. 637-652, 15 set. 2021. Universidade Católica Dom Bosco. <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v22i2.2720>.

SILVA, Tainara Casa Nova. **PROCESSO DE AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO DE MUNICÍPIOS DO NOROESTE RIO-GRANDENSE**. 2022. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental), Universidade Federal de Santa Maria, Frederico Westphalen, 2022.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul./set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702016000300002>.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. O que esperar do novo marco do saneamento? **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 36, n. 12, p. 1-4, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00224020>.



SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 47, n. 3, p. 587-599, jun. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122013000300003>.

SRINIVASU, B.; RAO, P. S. Infrastructure Development and Economic Growth: Prospects and Perspective. **Journal of Business Management & Social Sciences Research**, v. 2, n. 1, p. 81-91, 2013.

TOLEDO, Lidiane; GÓNGORA, Andrés; BASTOS, Francisco Inácio P. M.. À margem: uso de crack, desvio, criminalização e exclusão social : uma revisão narrativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 22, n. 1, p. 31-42, jan. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017221.02852016>.

TRATA BRASIL. **A IMPORTÂNCIA DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2021. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento-basico/planos-municipais-no-brasil>. Acesso em 20 de julho de 2022.

WHO, World Health Organization. **Guidelines on sanitation and health**. Geneva, 2018.

WHO, World Health Organization. **Wash in health care facilities for better care services**. Geneva, 2015.

Submissão: junho de 2023.

Aceite: junho de 2023.