

**Marcelo Aversa**

Pós doutorando PROCAM/IEE/USP

Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental

Instituto de Energia e Ambiente

Universidade de São Paulo

Mestre e Doutor em Planejamento e Gestão do Território - UFABC

**Título:** Análise comparada da capacidade político-interacional dos entes regulatórios de saneamento básico na Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí

**Resumo:** O objetivo deste artigo é fazer a análise comparada dos arranjos institucionais da Agência de Regulação dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES PCJ – uma autarquia especial na forma de consórcio intermunicipal) e da Agência de Regulação Estadual de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP – uma autarquia especial vinculada à Secretaria de Estado de Saneamento e Energia de São Paulo). Trata-se de um estudo de caso do tema federalismo e políticas públicas, em que se debate o pacto federativo estabelecido na LSNB, identificando-se as competências dos entes subnacionais para a tomada de decisão da política e as competências de caráter executivo. Pretende-se conhecer como se configuraram os arranjos institucionais destes entes com o intuito de debater em que medida estas opções de gestão associada reduzem mais ou menos as assimetrias entre municípios, prestadores e reguladores dos SAEs. A hipótese é que os arranjos institucionais formados por consórcios intermunicipais aumentam o poder de decisão político-administrativo de municípios em relação aos arranjos em que há delegação da regulação ao ente estadual por meio de convênio de cooperação.

**Resumo expandido**

A Constituição Federal de 1988 concentrou na União a competência para fixar as diretrizes para o saneamento básico<sup>1</sup> (art. 21, XX da CF, ver BARROSO, 2002, p. 259), o que foi institucionalizado com a aprovação da Lei Nacional de Saneamento Básico em 2007 (Lei 11.445, 05 de janeiro de 2007 - LNSB), após 16 anos de tramitações de vários projetos de lei no Congresso Nacional voltados a regulamentar este setor de política pública. As décadas de 1990 e 2000 são marcadas pela regulamentação de um conjunto de políticas públicas

---

<sup>1</sup>. Pela LNSB saneamento básico consiste em conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

nacionais, no contexto de alto poder de arrecadação da União e de decisão sobre formas de financiamento, fazendo com que as abordagens sobre federalismo e políticas públicas se voltassem a compreender como os arranjos institucionais das políticas públicas são engendrados, por meio de instrumentos cujos pressupostos possibilitam a coexistência de tendências centralizadores e descentralizadores no pacto federativo brasileiro (Arretche, 2005, 2012; Almeida, 2005; Abrucio, 2014).

Os setores dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (SAEs) estão situados em uma área de estudo emblemática para a discussão das questões federativas no Brasil. Muitos estudos seguem as principais referências que abordaram o saneamento e federalismo demarcando o horizonte das mudanças institucionais da tecnocracia-autoritária do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) para o contexto descentralizador da Constituição de 1988, muito impulsionado pelo movimento da Reforma Urbana (Rezende e Heller, 2008, p. 270; Arretche, 1999, p. 83). No entanto, há que se questionar sobre a medida em que se dá a tão alardeada descentralização trazida pela Constituição Federal de 1988 (CF), considerando singularmente os arranjos e instrumentos institucionais de cada setor de política pública (Arretche et al, 2012, p. 170).

De acordo com Marta Arretche (2012), “a CF de 1988 não alterou a estrutura vertical de distribuição de autoridade das políticas sociais, herdada do regime militar, que foi, por sua vez, um desdobramento do modelo inaugurado por Getúlio Vargas” (Idem, p. 161). Cabe à União a autoridade para estabelecer normas gerais a serem executadas pelos governos subnacionais, como forma de promover regras homogêneas de operação no território nacional. Tais normas gerais fixam as regras do jogo que incentivam ou constroem o comportamento de atores individuais ou coletivos, públicos ou privados. “É de se esperar que resultados mais homogêneos sejam encontrados quanto maior capacidade a União tiver de empregar seus instrumentos de regulação” (idem, p. 171). Compreendendo-se nesta passagem o termo “regulação” de forma ampla, podendo ser incluída também mudanças constitucionais, pelas quais a União concentra alto poder de moldar comportamentos não só por meio do estabelecimento de normas gerais, mas também pela dependência financeira dos entes subnacionais que veem obrigado a barganhar recursos não onerosos e onerosos (financiamentos), de acordo com as regras de financiamento e acesso aos fundos públicos fixadas pela União.

Em 2020, A LNSB passou por diversas modificações com o intuito criar um ambiente seguro para a participação privada no setor. Um importante aspecto de segurança jurídica está na atribuição à Agência Nacional de Águas (ANA) a competência de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Desta maneira, já há entendimento de que o novo marco legal estabeleceu duas esferas de regulação. A ANA, como “agente regulador central”, deve uniformizar regras de regulação a

ser observadas pelas demais agências reguladoras regionais ou locais (Heinen, 2022).

O objetivo deste artigo é fazer a análise comparada dos arranjos institucionais da Agência de Regulação dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES PCJ – uma autarquia especial na forma de consórcio intermunicipal) e da Agência de Regulação Estadual de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP – uma autarquia especial vinculada à Secretaria de Estado de Saneamento e Energia de São Paulo). Trata-se de um estudo de caso do tema federalismo e políticas públicas, em que se debate o pacto federativo estabelecido na LSNB, identificando-se as competências dos entes nacionais e subnacionais para a tomada de decisão da política e as competências de caráter executivo.

As análises se valem da noção de arranjos institucionais para revelar como se estruturam os órgãos estatais de regulação e como se dá a ação pública no âmbito técnico-administrativo e no âmbito político-relacional. A pesquisa de Machado, Gomide e Pires vem direcionando o foco de análise da complexidade da implementação de políticas públicas, por meio dos conceitos de ambiente político-institucional, de instrumentos institucionais e de arranjos institucionais (Pires; Gomide, 2016). Estes conceitos direcionam a descrição dos arranjos interfederativos coordenados pela ARES PCJ e pela ARSESP para a regulação dos serviços de saneamento básico na Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí e no Estado de São Paulo.

O artigo estará subdividido em quatro outras seções, além dessa primeira. Na próxima seção, apresenta-se a situação em que se encontra as questões federativas da política pública de saneamento básico. Na terceira, apresenta-se as informações levantadas até o presente momento sobre a da Regulação dos SAEs nos municípios pertencentes a Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí<sup>2</sup>. Na Seção 4, aplica-se o conceito de arranjo institucional à regulação dos serviços públicos de saneamento no referido território.

Pretende-se conhecer como se configuraram os arranjos institucionais destes entes com o intuito de debater em que medida estas opções de gestão associada reduzem mais ou menos as assimetrias entre municípios, prestadores e reguladores dos SAEs. A hipótese é que os arranjos institucionais formados por consórcios intermunicipais aumentam o poder de decisão político-administrativo de municípios em relação aos arranjos em que há delegação da regulação ao ente estadual por meio de convênio de cooperação.

---

<sup>2</sup>. A pesquisa não alcançou identificar ainda a existência de entes reguladores municipais nesta Bacia Hidrográfica, assim como também aqueles municípios que não regulamentaram a LNSB.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociol. e Política**, Curitiba, 24(6), 2005, 41-67,
- ALMEIDA, M. Recentralizando a Federação? (2005). **Revista de Sociol. e Política** (24, 29-40, jun). Curitiba.
- ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editoras FGV e Fiocruz, 2012.
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Saneamento: A Reestruturação das Companhias Estaduais. In: **Infra-Estrutura - Perspectivas de Reorganização - Saneamento**. Brasília: IPEA, 1999.
- \_\_\_\_\_. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociol. e Política**. Curitiba: 24, 69-85, jun 2005.
- HEINEN, J. Normas de referência da agência de águas (e saneamento básico) no Brasil a partir do novo marco legal do setor (Lei nº 14.026/2020). **Revista De Direito Administrativo**, 81(3), 215–247, 2022.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, 24(58), 121–143, 2016.