

NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO: dificuldades de operacionalização regulatório-institucionais no saneamento básico das Regiões de Integração Paraense

Victor Costa dos Reis¹

Luiz Alberto G. S. Rocha²

GT3 - POLÍTICAS PÚBLICAS, REGULAÇÃO E ESTUDOS EMPÍRICOS

Palavras-Chave: desenvolvimento sustentável; política pública; saneamento básico; regulação; indicadores socioeconômicos.

1. INTRODUÇÃO

Segundo o IBGE (2019), o saneamento básico municipal paraense se encontra historicamente em situação alarmante. Em 2019, no Pará, cerca de 83% dos domicílios não tinham acesso a esgotamento sanitário ligado à rede geral, cerca de 22% não tinham lixo coletado por serviço de limpeza e cerca de 11% ainda não tinham acesso à água canalizada.

O saneamento básico por ser bem social primário (conjunto de direitos e liberdades básicas fundamentais que oportunizam acesso às posições sociais com vantagens socioeconômicas) merece uma política pública que promova o acesso da população à saúde ambiental pública digna, e por esse acesso, oportunizar liberdades das pessoas exercerem seus planos de vida e a cidadania. Para Sen (2018), o saneamento básico faz parte desse conjunto mais amplo de variáveis definidas como os bens sociais primários (condições básicas de vida que afetam o desenvolvimento). O provimento desses serviços garante que as populações tenham melhores condições iniciais para o seu desenvolvimento e devem estar entre os objetivos das autoridades públicas e da sociedade civil.

No campo dos Direitos Humanos, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 2010, por meio da Resolução nºA/RES/64/292, reconheceu o acesso à água potável e segura, e

¹ Técnico do IBGE no Pará. Especialista em Direito Empresarial pela FGV/SP. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia PPGDDA/UFPA. Email: victor.reis@ibge.gov.br. ORCID: 0000-0003-3411-5503

² Professor Associado da Faculdade de Direito e Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPGDDA), ambos da Universidade Federal do Pará. Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Advogado. Email: larocha@ufpa.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1699-310X>

ao saneamento básico como direitos essenciais para o gozo pleno da vida e de todos os direitos humanos. Em 2015, representantes Estados-membros da ONU, adotaram o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (A/70/L.1) como plano de ação para a comunidade internacional promover o desenvolvimento sustentável mundial até 2030. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas para guiar governos, sociedade, empresas e universidades em prol de uma vida mais digna às pessoas. O objetivo 6 ressalta que é importante “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”.

A Constituição Federal brasileira prescreve o direito à saúde e ao saneamento básico como direito de todos e dever do Estado. No âmbito infraconstitucional a norma de referência é a Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07) com alterações do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMSB), Lei nº 14.026/20, que objetiva adequá-lo às demandas políticas, sociais e empresariais atuais.

Com as alterações do NMSB surgiram novas propostas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas por meio de mudanças na atividade regulatória, no arranjo jurídico-institucional, no aumento de competição (obrigatoriedade de licitação prévia), na prescrição de metas de desempenho (universalização dos serviços até 2033, com 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto).

Desde a Lei nº 11.445/07 os municípios paraenses encontravam dificuldades para alinharem-se aos marcos legais para regular prestação de serviços de saneamento como a adequação de seus Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e indicação de entidade regulatória - de acordo com o Instituto Trata Brasil (2020) dos 144 municípios somente 04 possuem ente regulador. O que reflete na precariedade dos indicadores de saneamento do estado do Pará para baixo da média nacional.

Na parte institucional do saneamento básico paraense, a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) é, desde 1970, a responsável pela prestação dos serviços públicos de saneamento básico em praticamente todo o estado. Na capital, o saneamento básico era operado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB). Mas com a instituição da Política Nacional de Saneamento Básico, o SAAEB foi substituído pela Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE/BELÉM) que não demorou muito, com a celebração do Contrato de Programa nº 001/2015, para ser novamente substituída agora pela COSANPA que continua prestando o serviço até o fechamento desse resumo.

Com o estudo regulatório-institucional sobre o saneamento básico das Regiões de Integração Paraense (RI) haverá melhor conhecimento dos novos instrumentos

regulatórios/institucionais conforme as diretrizes do NMLSB e utilização de indicadores socioeconômicos de saneamento para a melhor formulação e execução de políticas públicas pelos entes, entidades e órgãos públicos, academia, sociedade civil e entes privados. Esse aprofundamento irá usar a abordagem teórica de Direito e Políticas Públicas (DPP), com objetivo de examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos (governamentais) e jurídicos por meio das transformações jurídico-institucionais na Política Pública de saneamento básico paraense.

2. PROBLEMAS

Os estágios de elaboração dos instrumentos regulatórios e de efetividade na prestação do serviço de saneamento básico nos municípios paraenses são desiguais devido ao histórico de planejamento e gestão de políticas públicas nas últimas décadas. Com a aprovação do NMLSB, as alterações legislativas e institucionais fizeram surgir a necessidade de conhecimento e aprofundamento da operacionalização dos recentes instrumentos regulatórios-institucionais para a elaboração de políticas públicas de universalização dos serviços de saneamento paraense.

O modelo regulatório da Lei nº 11.445/07 caracterizou-se por decisões centralizadas com predominância de prestação estadual dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário por meio de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), restando aos municípios na prática o serviço de coleta de resíduos e papel regulador inexistente ou com baixa efetividade. Esse quadro produziu um cenário regulatório defasado, prejudicando a eficiência dos investimentos públicos e privados pela insegurança jurídica que acarreta. Capanema e Pimentel (2018) confirmam tal diagnóstico afirmando “a necessidade de atrair mais recursos para o setor, de dar mais celeridade e de distribuir melhor os investimentos; o fato de as empresas privadas não terem seu acesso a recursos restrito pelos normativos aplicáveis ao setor público e não estarem sujeitas ao processo licitatório, fatores que contribuem para sua eficiência”; e de “boa parte dos prestadores públicos enfrentarem problemas relativos à capacidade técnica e de gestão”.

No plano regulatório/institucional, mesmo com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.445/07 como a necessidade de articulação e cooperação dos entes federados, vê-se desinteresse dos entes federativos na elaboração de importantes instrumentos regulatórios (Conferências Estadual/Municipal de Saneamento, Conselho Municipal de Saneamento, Fundo Municipal/Estadual de Saneamento, Sistema de Informações Estadual/Municipal de Saneamento, Política Estadual de Saneamento e Plano Estadual/Municipal de Saneamento

Básico). Sendo o PESB/PMSB o mais importante, visto que cria arcabouço de informações e diagnósticos, bem como define objetivos e metas almejados. Conforme Pereira e Heller (2015), os municípios incorporam métodos inadequados de planejamento, sem o conteúdo mínimo e processo participativo requerido por lei.

3. OBJETIVO

3.1. Objetivo Geral

Demonstrar as dificuldades de operacionalização dos novos instrumentos regulatório/institucionais no saneamento básico das Regiões de Integração Paraense (RI), condicionados pelo NMLSB e apresentar às desigualdades regulatórias-institucionais, socioeconômicas, governamentais e de gestão pública.

3.2. Objetivos Específicos

- a) Situar o direito fundamental ao saneamento básico dentro do contexto normativo internacional e nacional como diretriz da implementação de políticas públicas;
- b) Apresentar o NMLSB, relacionando-o com a situação regulatória, institucional e prestacional do saneamento básico paraense;
- c) Identificar as dificuldades de operacionalização de novos instrumentos regulatório-institucionais na política estadual e municipal;
- d) Apresentar indicadores estatísticos regulatórios-institucionais e de prestação do saneamento básico paraense;
- e) Analisar os dados qualquantitativos e estabelecer relações dedutivas, descritivas, críticas, reflexivas com a bibliografia especializada sobre regulação, planejamento e gestão do saneamento básico dentro de uma abordagem de DPP.

4. METODOLOGIA

A pesquisa usará o tipo qualquantitativo para elaboração, análise e avaliação de indicadores regulatório-institucionais e socioeconômicos na questão do saneamento básico das Regiões de Integração Paraense (RI), a partir da abordagem de DPP, com objetivo de estabelecer relações, comparações e análises entre a realidade e a proposta normativa do NMLSB.

O estudo terá natureza intervativa e descreverá as dificuldades de operacionalização regulatório-institucionais do saneamento básico nas Regiões de Integração Paraense (RI) e a prestação desse serviço público por meio de indicadores socioeconômicos. Apresentando como produto final uma dissertação descritiva.

O método de pesquisa utilizado será o dedutivo com utilização de bibliografia fundamentada nos Sistemas de Proteção Internacional e Nacional de Direitos Humanos em banco de dados diversos. Já os indicadores regulatórios-institucionais serão obtidos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por fim, a avaliação de resultados dos indicadores socioeconômicos utilizará o Guia Prático de análise *ex post* de Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS ALCANÇADOS

Um primeiro levantamento de pesquisas realizadas sobre o saneamento básico paraense verificou-se grande lacuna nas temáticas regulatória/institucional/indicadores socioeconômicos com abordagem de DPP, ainda mais diante do NMLSB.

A Lei nº 11.445/07 determina como objetivo da regulação a definição de “tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade” (Brasil, 2007, art. 22, inciso IV), porém a finalidade social da regulação não pode ser separada da financeira-econômica, principalmente para garantir acesso às localidades de baixa renda.

Há instrumentos regulatórios aptos a conjugar essas duas abordagens como os subsídios para os usuários que não tenham condições de pagamento e para as localidades que não tenham escala suficiente para a cobertura do custo integral. Para ARAÚJO E BERTUSSI (2018, p.174) as normas de regulação devem ser elaboradas para que a prestação dos serviços inclua não somente o sistema de cobrança e a sistemática de reajustes de taxas e tarifas, mas também a política de subsídios.

Além dos subsídios, indicam-se a política e o plano de saneamento estaduais/municipais como mecanismos de planejamento de investimentos e da própria prestação dos serviços com regulação e controle social da execução da política pública de saneamento para atender às necessidades dos consumidores e, também, garantir a sustentabilidade econômico-financeira da

empresa prestadora do serviço. O horizonte é de que o aprimoramento dos instrumentos regulatórios diminuam a captura pelos interesses políticos.

Outro aspecto da pesquisa é examinar as dificuldades de operacionalização do saneamento paraense pelo forte impacto do NMLSB em direção a uma prestação privada e regionalizada como ponto central da execução de políticas públicas licitando contratos de concessão ou de PPP.

Assim, a escolha do modelo de arranjo institucional para o saneamento paraense requer, além de uma visão da distribuição espacial da população, das bacias hidrográficas, das relações socioeconômicas, uma abordagem DPP que concentre esforços em melhorar os indicadores de saneamento básico por meio de um desenho regulatório-institucional que considere as realidades socioeconômicos regionais.

Sobre indicadores socioeconômicos regionais é importante citar a atualização dos dados do Censo de 2022 que permite identificar melhor a precariedade do saneamento básico paraense pela comparabilidade ao Censo de 2010. Tudo a permitir a construção de uma ferramenta importante para a formulação e implementação de políticas públicas regionalizadas, controle social, gestão e planejamento municipal/estadual.

6. CONCLUSÃO

Com as alterações legislativas e de desenho regulatório-institucional advindas do NMLSB com variadas formas de delegações administrativas contratuais, novas atribuições institucionais e novas relações entre entes e entidades federais, estaduais e municipais, percebe-se que a política pública de saneamento paraense apresenta desenho regulatório-institucional atrasado, centralizado, precário e dependente do subsídio cruzado; que os indicadores socioeconômicos intraterritorialmente são desiguais e comparavelmente piores que outros estados do Brasil. Questões como regionalização da prestação, planos municipais adequados e eficazes, efetivação da participação social nos instrumentos de decisões administrativos, qualificação das gestões públicas técnico-administrativas podem melhorar os instrumentos regulatórios e indicadores socioeconômicos citados nessa pesquisa. Esse aprofundamento teórico-quantitativo ajudará o direcionamento das políticas públicas do setor conforme as diretrizes do desenvolvimento sustentável, democrático e socioambientalmente responsável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de jan. de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF, jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 29 de fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.046, de 15 de jul. de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF, jul. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em 29 de fev. 2023.

PARÁ. Lei nº 7.731, de 20 de set. de 2013. Política Estadual de Saneamento Básico. Belém, PA, set. 2013. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/327.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2023.

PARÁ. Imprensa Oficial do Estado do Pará – IOEPA. **Decreto nº 2.146 de 27 de jan. de 2022.** Dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.ioepa.com.br/pages/2022/2022.01.28.DOE.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2023.

BELÉM. Lei nº 8.655, de 30 de jul. de 2008. Plano Diretor Municipal de Belém. Belém, PA, jul. 2008. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf. Acesso em 29 de fev. 2023.

BELÉM. Lei nº 9.656, de 30 de dez. de 2020. Política e o Plano Municipal de Saneamento Básico. Belém, PA, dez. 2020. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/arbel/wp-content/uploads/2022/05/Lei-Ordin%C3%A1ria-9656-2020-de-Bel%C3%A9m-PA.pdf>. Acesso em 29 de fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Assembleia Geral. Resolução A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010. [S. I.], ONU, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Água potável e Saneamento. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>. Acesso em 29 de fev. 2023.

ARAÚJO, Flávia Camargo de; BERTUSSI, Geovana Lorena. **Saneamento Básico no Brasil: estrutura tarifária e regulação.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 51, jul./dez. 2018. p. 165-202. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/934>. Acesso em 29 de fev. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito jurídico de políticas públicas.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1–50.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. **Arranjos jurídico institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas.** In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEN, Pedro Salomon B. (Orgs.). Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017, p. 35).

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; TUROLLA, Frederico Araújo.; PAGANINI, Wanderlei Silva. **Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445/2007.** Revista Científica da Abes, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 134-43, abr.-jun. 2008.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. **Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil.** Engenharia Sanitária Ambiental: Rio de Janeiro, v.14, n.1, p.79-88, jan-mar, 2009.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. **Política pública de saneamento: apontamentos teórico conceituais.** Engenharia Sanitária Ambiental: Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 284-95, jul./set. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Sistema de recuperação automática de dados – SIDRA. **Censo Demográfico 2010 e 2022.** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em 29 de fev. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Sistema de Recuperação de Dados Agregados – SIDRA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019.** Disponível em: <http://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pns>. Acesso em 29 de fev. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Sistema de recuperação automática de dados – SIDRA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – PNADc Anual.** Disponível em:
<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6731#resultado>. Acesso em 29 de fev. 2023.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Saneamento básico e as eleições municipais 2020: Pará. 2020.** Disponível em: <http://www.tratabrasil.com.br/para>. Acesso em 29 de fev. 2023.

MENEGUIN, F. B.; PRADO, I. P. **Os Serviços de Saneamento Básico, sua Regulação e o Federalismo Brasileiro.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2018 (texto para discussão nº 248). Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542448/Textos_para_discussao_248.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 29 de fev. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Panorama dos planos de Saneamento Básico no Brasil.** Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2017. Disponível em:
https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/panorama_planos_municipais_de_saneamento_basico.pdf. Acesso em 29 de fev. 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post,** vol. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p. 32. Disponível em:
<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em 29 de fev. 2023.

SANDOVAL, Daniela; ACOCELLA, Jéssica. **Os desafios do saneamento e os incentivos para o avanço do setor.** In: DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). O novo marco regulatório do saneamento básico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p.56.

SANTOS, Gesmar Rosa dos; KUWAJIMA, Julio Issao; SANTANA, Adrielli Santos de. **Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36559&Itemid=448. Acesso em: 06. nov. 2022. p.21.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia de Bolso, 2018.