

MAÍRA MARTINS COSTA

**O SANEAMENTO BÁSICO E A AGÊNCIA REGULADORA: UM
ESTUDO DE CASO SOBRE A AGÊNCIA REGULADORA DE
SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ARSESP)**



MAÍRA MARTINS COSTA

**O SANEAMENTO BÁSICO E A AGÊNCIA REGULADORA: UM
ESTUDO DE CASO SOBRE A AGÊNCIA REGULADORA DE
SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ARSESP)**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento urbano, rural, regional e ambiental.

Orientadora: Ana Elisa Périco

C837s Costa, Máira Martins
O Saneamento básico e a Agência Reguladora: Um estudo de caso sobre a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) / Máira Martins Costa. -- Franca, 2020
158 p. : il.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Ana Elisa Périco

1. Agência Reguladora. 2. Saneamento básico. 3. Desenvolvimento social. 4. Controle Social. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

MAÍRA MARTINS COSTA

**O SANEAMENTO BÁSICO E A AGÊNCIA REGULADORA: UM
ESTUDO DE CASO SOBRE A AGÊNCIA REGULADORA DE
SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ARSESP)**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Área de concentração: Instituições, Governança e Desenvolvimento.

COMISSÃO EXAMINADORA

Presidente:

Professora Doutora Ana Elisa Périco – UNESP/Araraquara, SP.

1ºExaminador

Professor Doutor Thiago Marrara de Matos – USP / Ribeirão Preto, SP.

2ºExaminador:

Professor Doutor Agnaldo de Sousa Barbosa – UNESP / Franca, SP.

Franca, SP, 25 de março de 2020.

Dedico com muito amor aos meus pais: João e Regina que sempre me ensinaram a importância dos estudos e nunca mediram esforços para que eu pudesse chegar até aqui!

Minha eterna gratidão!

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus e ao mestre Jesus por tornar possível a realização deste propósito e por sempre me amparar nos momentos de desalento. Ao meu mentor espiritual que me acompanhou nessa trajetória e etapa, a qual exigiu muita persistência, dedicação e inúmeras renúncias.

Aos meus familiares que sempre me incentivaram e ouviram com carinho e amor minhas dificuldades para conciliar o mestrado, o trabalho e a vida pessoal, entendendo minhas ausências. A minha avó Aparecida, aos meus avós, Teresina, João e Antônio *in memoriam*, que, de alguma, forma comemoram mais um degrau comigo.

A minha orientadora Ana Elisa quero agradecer pelos ensinamentos, pelas “chamadas”, pelo zelo, pela presença na orientação, pela dedicação nas correções, pela paciência, pelo exemplo acadêmico, por não ter desistido durante minhas dificuldades em conciliar o mestrado e o meu trabalho, agradeço por ter nos conhecido melhor! Minha eterna Gratidão!

Aos meus amigos de sempre, de perto e de longe, e àqueles conquistados nesta etapa, aos quais tenho muita estima e votos de sucesso.

Aos meus colegas de trabalho da Seleta, que chegaram junto com a aprovação no mestrado e acompanharam de perto esta jornada e aos clientes do Costa Martins Advocacia! Gratidão!

Dedico um agradecimento especial a cada um dos participantes da pesquisa, inclusive à ARSESP pela oportunidade de uma reflexão mútua.

Aos membros das bancas do exame de qualificação e de defesa, agradeço o aceite, a disponibilidade e as valorosas contribuições a este trabalho!

“Suba o primeiro degrau com fé. Não é necessário que você veja toda a escada. Apenas dê o primeiro passo”. Martin Luther King

COSTA, Maíra Martins. **O Saneamento Básico e a Agência Reguladora: um estudo de caso sobre a agência reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP)**. 2020. 158f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) –Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

RESUMO

Com o plano de desestatização, o Estado assumiu nova postura no cenário nacional. Acompanhando o desenvolvimento e o aprimoramento das funções inerentes ao Estado, surgiram as agências reguladoras, instituições com independência e autonomia, sob a forma jurídica de autarquias, para, dentre outras funções, regular a delegação dos serviços públicos. Neste contexto, as agências reguladoras surgem com grande aceitação social, legitimidade e representando um órgão despolitizado, sobretudo em um período marcado pelo descrédito do Poder Executivo. O estudo objetivou analisar o papel de uma agência reguladora de saneamento básico para a execução e implementação da política de saneamento. A pesquisa foi realizada a partir de uma revisão de literatura sobre a reforma do Estado no Brasil e algumas experiências internacionais, resultando no surgimento das agências reguladoras. Na sequência, foi realizado um estudo bibliográfico do saneamento básico enquanto direito de todos e dever do Estado. A partir de seu marco regulatório, previsto na Lei n.º 11.445/2007, foram explorados os princípios e a evolução do saneamento básico no Brasil do PLANASA ao PLANSAB, as diretrizes federais do saneamento básico e os planos municipais de saneamento. Após o levantamento bibliográfico, foi realizado um estudo de caso na ARSESP, por meio de questionário e entrevista, com ênfase na universalização dos serviços, o planejamento das políticas de saneamento básico, a intersectorialidade e articulação com outras políticas, o controle social e a fiscalização enquanto atribuição institucional da agência reguladora. De acordo com os resultados obtidos, o papel da agência está muito aquém do esperado para a concretização efetiva da política de saneamento, notadamente pela ausência de dados disponíveis, com insignificante interação com os usuários, evidenciando uma crise de legitimidade da agência reguladora, por uma intrínseca relação com a companhia prestadora dos serviços.

Palavras-chaves: Agência Reguladora. Saneamento básico. Desenvolvimento social. Controle Social.

ABSTRACT

Taking into consideration the plan of privatization, the State has taken a new position in the national scenario. Accompanying the development and improvement of the functions inherent to the State, regulatory agencies have emerged, institutions with both independence and autonomy, under the legal form of autonomous government organizations, for, among other functions, regulating the public services delegation. In this context, regulatory agencies emerge with great social acceptance, legitimately, and representing a depoliticized organization, over all in a period marked by the disrepute of the Executive Power. This study aimed to analyze the role of a basic sanitation regulatory agency for the execution and implementation of the sanitation policy. The research was carried out from a literature revision on the reform of the State in Brazil and some international experiences, resulting in the emergence of regulatory agencies. Following this revision, a bibliographic study of basic sanitation was conducted as everyone's right and a duty of the State, based on its regulatory framework, provided in Law No. 11,445 / 2007. The principles and evolution of basic sanitation in Brazil from PLANASA to PLAN SAB, the federal basic sanitation guidelines and the municipal sanitation plans, the constitutional powers, and the basic sanitation regulation were explored. After the bibliographical research, a case study was carried out at ARSESP, through a questionnaire and interview, with an emphasis on the universalization of services, the planning of basic sanitation policies, the intersectorality and articulation with other policies, the social control and inspection as the institutional assignment of the regulatory agency. According to the results obtained, the agency's role is insufficient and far from what was expected for the effective implementation of the sanitation policy, notably due to the lack of available data, the insignificant interaction with users, evidencing a crisis of legitimacy of the regulatory agency, by an intrinsic relationship with the company providing the services.

Key Words: Regulatory agency, Basic sanitation, Social development, Social control.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas de Elaboração do PMSB	81
Figura 2 - Sistemática Inicial do Saneamento Básico	83
Figura 3 - Sistemática atual do Saneamento Básico	84
Figura 4 - Papel da Agência Reguladora	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios que fundamentam a reinvenção do governo

22

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ARES-PCJ	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ASCE	Sociedade Norte-Americana de Engenheiros Civis
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CESB	Companhias Estaduais
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
DAE	Departamentos de Água e Esgoto
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNSO	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
DSP	Delegação de Serviço Público
EEs	Empresas Estatais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GOC	Gabinete Orçamentário do Congresso
IATP	Instituto de Agricultura e Política Comercial
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IQR	Índice de Qualidade Regulatória
LDNSB	Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico
MCidades	Ministério das Cidades
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
UNPAN	Administração Pública das Nações Unidas
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público -
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PIS	Programa de Integração Social
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAE	Serviços Autônomos de Água e Esgoto
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
VFM	<i>value for Money</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I: REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DESCENTRALIZAÇÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS	18
1.1 A Reforma da Administração Pública na perspectiva internacional	18
1.1.1 A Reforma Britânica	19
1.1.2 A Reforma Australiana	20
1.1.3 A Reforma Neozelandesa	21
1.1.4 A Reforma Estadunidense	22
1.1.5 A Reforma Brasileira	23
1.2 Avaliação crítica das reformas	34
1.3 Descentralização e o surgimento das agências reguladoras	39
CAPÍTULO II: SANEAMENTO BÁSICO – PANORAMA GERAL	45
2.1 O direito fundamental ao saneamento básico	45
2.2. Princípios do saneamento básico	49
2.3 Saneamento básico: perspectiva internacional	54
2.3.1 A experiência dos Estados Unidos em saneamento básico	54
2.3.2 A experiência nos países nórdicos: Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia	57
2.3.3 A experiência francesa	61
2.4 A evolução do saneamento básico no Brasil	63
2.4.1 As diretrizes federais de saneamento e o PLANSAB	68
2.4.2 As políticas públicas e os demais atores do saneamento básico	77
2.5 Das competências constitucionais em matéria de saneamento básico	87
2.5.1 A judicialização das competências em matéria do saneamento básico	91
2.5.2 A regulação do saneamento básico	95
CAPÍTULO III: AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO	102
3.1 ARSESP, institucionalmente apresentada	105

3.2	Questionário de pesquisa	107
3.3	Pontos críticos	117
3.3.1	A participação da ARSESP na formulação dos Planos Municipais de Saneamento Básico – PMSB	117
3.3.2	Universalização e metas	123
3.3.3	Sistema de dados e controle social	128
3.3.4	Fiscalização e processos sancionatórios	133
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
	REFERÊNCIAS	139
	APÊNDICES	145
	APÊNDICE A - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA	146

INTRODUÇÃO

O saneamento básico, apesar de constituir um direito de todos e dever do Estado, é um problema na atualidade. Castro (2017) estima que 80% das doenças e mais de 33% da mortalidade decorrem da falta de esgoto e da qualidade da água. A situação do esgotamento sanitário no Brasil é ainda mais alarmante, onde mais de 50% da população brasileira não possui coleta de esgoto, e somente 38% do esgoto gerado recebe tratamento. O Brasil se encontra entre os 10 piores países do mundo com falta de esgotamento sanitário, 7 milhões de brasileiros defecando diariamente ao ar livre. A falta de acesso a esgoto é particularmente alarmante na região Norte do país, onde menos de 10% da população tem coleta de esgoto, ou seja, 14 milhões de pessoas não desfrutam desses serviços (DELPUPPO, 2015).

O Brasil padece com deficiências, nos serviços de saneamento, que se destacam na esfera municipal, afetando diretamente a população. O crescimento econômico brasileiro promove a concentração de renda e infraestrutura, afastando expressivos segmentos sociais de um nível de qualidade ambiental mínimo, conduzindo à ocorrência de doenças infecto parasitárias onde se concentram as populações mais pobres, que sofrem com escassas condições sanitárias e ambientais.

A presente pesquisa objetivou analisar o papel das agências reguladoras de saneamento básico na efetivação e concretização das políticas públicas de saneamento básico, nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário. As agências reguladoras emergem do processo de descentralização na busca da eficiência e de resultados concretos, um órgão técnico, despolitizado, com independência e autonomia para garantir a adequada prestação dos serviços de saneamento delegados.

A partir de uma revisão de literatura, o estudo analisou o processo de descentralização, a reforma do Estado e o surgimento das agências reguladoras de serviços públicos, evidenciando o papel fundamental dessa nova instituição como coadjuvante da satisfação dos ideais democráticos, na reformulação do papel do Estado provedor para o Estado Regulador.

De acordo com Barbosa (2014), a origem histórica das agências reguladoras remete aos Estados Unidos que foi o primeiro país a dar existência a instituições equivalentes, representando marco para uma nova gestão pública. Essas instituições tinham como principais características: a subtração das pressões políticas, independência do Poder Executivo, imparcialidade, capacidade de implementar políticas públicas, transpondo os

mandatos eletivos e a adoção de medidas coerentes e técnicas, inclusive porque a composição de seus membros pressupõe *expertise* técnica, pressupondo uma gestão mais técnica, afastando-se de arranjos políticos.

Neste contexto, o trabalho foi estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo, foi apresentada breve síntese da Reforma do Estado em uma perspectiva internacional e a Reforma Estado no Brasil, que fomentou na criação das agências reguladoras. No segundo capítulo, foi abordado um panorama geral do saneamento básico, compreendendo algumas experiências nacionais e internacionais. Com esteio no marco regulatório do saneamento básico Lei 11.445 (BRASIL, 2007), a análise foi realizada com base nos princípios jurídicos a partir de um referencial teórico, baseado em Heller (2012), Milaré (2015), Castro (2017). No terceiro capítulo, foi proposto um estudo de caso, com o objetivo de estudar uma agência reguladora de serviços públicos de saneamento básico, com abrangência estadual, sendo eleita a ARSESP, com o fim de analisar as possíveis contribuições para a efetivação do direito fundamental ao saneamento básico, com ênfase no impacto regulatório, que consiste na realização dos objetivos e finalidades das agências reguladoras, inclusive a efetividade das políticas públicas de saneamento básico. Por fim, o quarto capítulo corresponde às considerações finais deste trabalho.

CAPÍTULO I: REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DESCENTRALIZAÇÃO E AGÊNCIAS REGULADORAS

1.1 A Reforma da Administração Pública na perspectiva internacional

A revolução global pela reforma da Administração Pública se propagou por todo o mundo, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento (KETTL 2006). Nas lições de Abrucio (1998), a reforma do Estado se justifica na medida em que houve um esgotamento do antigo modelo de desenvolvimento econômico e social, no pós-guerra.

Explica Pollitt (2002) que os movimentos de reforma da administração pública ocorreram com intensidades diferentes entre os países, sendo classificados no primeiro grupo os países em que ela ocorreu de forma mais intensa: Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos e Reino Unido que lideraram a *New Public Management* (NPM).

O segundo grupo formado pelos países nórdicos, pelos Países baixos, pelo Canadá e pela França que foram mais cautelosos em relação às ideias de privatização. O terceiro grupo, composto pela Alemanha e pelo Japão, apesar de aderir a uma ou outra ideia proposta pela reforma, foi mais dirigente em implementá-las.

E, por último, os países em desenvolvimento e os Estados em transição (à época), Europa Central e Oriental, com variáveis níveis de sucesso implementaram um ou outro elemento da NPM. Nestes casos, a reforma deu-se devido à pressão de organizações internacionais, como o Banco Mundial, Comissão Europeia e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (POLLITT, 2002).

Em que pese as diferentes circunstâncias, Pollitt (2002) traçou alguns pontos comuns nas reformas de diversos países. O primeiro deles está relacionado à crise econômica ocorrida em muitos países, no período que abrange o início da década de 1980 até meados dos anos 1990, acompanhada da necessidade de reduzir gastos, dos crescentes custos do bem-estar social, em decorrência da impossibilidade de criar novos tributos. Esta fase é conhecida como movimento tesoura (POLLITT, 2002).

Dessa forma, a redução dos gastos públicos passou a compor como prioridade as agendas políticas.

Em segundo lugar, Pollitt (2002) destaca a necessidade de minimizar o baixo desempenho em áreas significativas do setor público. À medida que se elevam os padrões de educação, parte da população habitua-se com padrões mais altos de serviço no setor privado, repelindo cada vez mais as respostas inflexíveis e burocráticas dos serviços públicos. Assim, a

qualidade do serviço e o aumento da produtividade foram defendidos como meio de inverter o nível de desconfiança dos cidadãos nos serviços públicos, contribuindo para dar credibilidade às políticas públicas governamentais adotadas.

Em terceiro lugar, à medida que as reformas foram deflagradas calcadas na redução de gastos e no melhor desempenho do setor público, emergiram várias mudanças que impactaram na responsabilidade dos atores políticos e administrativos, o que levou à necessidade de desenvolver instrumentos de *accountability* pública (POLLITT, 2002).

Nas lições de Pinho e Sacramento (2009), apesar das dificuldades de se traduzir a palavra *accountability*, utilizando algumas definições dos dicionários na língua inglesa, os autores buscam identificar nesse conceito de forma implícita a responsabilidade pessoal pelos atos praticados e de forma explícita a prontidão para prestar contas, tanto no âmbito público como no privado.

Portanto, entendem os autores que não existe apenas um termo em português para definir a palavra *accountability*, o que requer uma conjugação de vários termos, ou seja, sinteticamente *accountability* contém a responsabilidade, a obrigação, a responsabilização e a possibilidade de ônus (PINHO, 2009).

Paes de Paula (2005), ao analisar a história das reformas dos anos 1980, verifica que o modelo de reestruturação do Estado e da administração pública do Reino Unido se tornou uma referência para outros países, notadamente aqueles que não tinham um *welfare state* consolidado.

Dessa forma, o modelo britânico constituiu o cerne das reformas subsequentes, de acordo com as abordagens próprias de cada país, o que denota a interface de elementos políticos e culturais como instrumento crucial para a implementação de determinada reforma.

1.1.1 A Reforma Britânica

No contexto britânico, o compromisso de Thatcher foi mudar o funcionamento do serviço público. A primeira medida foi reduzir o tamanho da máquina administrativa e o seu custo. Registrou-se um corte de 100 mil funcionários, seguido por um aprimorado gerenciamento de ações para acompanhar as melhorias do serviço público e executar avaliações de desempenho dos servidores (PAES DE PAULA, 2005).

De acordo com Paes de Paula (2005), o verdadeiro núcleo da reforma de Estado no governo de Margaret Thatcher foi a criação de um programa, denominado “Next Steps”

(1988-1994) que tinha como diretriz a descentralização das atividades do Estado, por meio da criação de agências executivas e a terceirização dos serviços públicos.

O objetivo principal da reforma estatal era segregar as atividades de planejamento e execução do governo, definindo as unidades operacionais e o centro de formulação de políticas públicas. Nessa descentralização, a formulação de políticas foi atribuída aos Ministérios, e a prestação dos serviços públicos se dividiu entre as agências executivas, agências reguladoras e os terceiros contratados (PAES DE PAULA, 2005).

As agências executivas integram parte do governo, são organizadas a partir de objetivos específicos, são regidas por um contrato de gestão com metas e responsabilidades, cabendo a elas a implementação de políticas governamentais não terceirizáveis.

Por sua vez, ainda neste contexto, tem-se as agências reguladoras que emergem das privatizações que demandam a criação de organismos de regulação dos serviços públicos, para equalizar os mecanismos de mercado, nas áreas de saúde e educação. Por derradeiro, a flexibilização dos contratos de trabalho e as jornadas praticadas no setor privado começaram a ser almejadas pelo setor público (PAES DE PAULA, 2005).

Dentre as definições principais do programa “Next Steps”, estava determinado que mais de dois terços dos serviços públicos deveriam ser realocados nas agências de serviço público, as quais seriam regidas por contratos e acordos sobre desempenhos e metas, concentrando-se na melhoria dos serviços (KETTL, 2006).

1.1.2 A Reforma Australiana

As reformas na Austrália e na Nova Zelândia foram contemporâneas ao *thatcherismo*, e, portanto, similares às aquelas recomendadas no Reino Unido.

A Austrália aderiu à reforma administrativa por meio do *Public Service Reform Act*, com parâmetros do modelo gerencial de reestruturação do Estado, com as seguintes diretrizes: consenso sobre as carências do serviço público e a emergência de descentralização; críticas ao tamanho do Estado e do aparato do bem-estar social que seriam responsáveis pela crise fiscal; progressiva inclinação do governo trabalhista para implementar as medidas de ajuste econômico; e ambiente internacional de reforma, iniciada pelo Reino Unido e seguida pela Nova Zelândia.

Uma peculiaridade da Austrália refere-se à orientação política. Tanto o partido trabalhista quanto o conservador se moveram na mesma direção pró-reforma, introduzindo práticas de gerenciamento privado na esfera pública (PAES DE PAULA, 2005).

Na Austrália e na Suécia, o ideal de reforma pautava-se na assertiva de “deixar o gerente gerenciar”, isso significa que os administradores públicos sabiam exatamente o que fazer, mas as regras, procedimentos e estruturas os impediam de concretizar o ideal da reforma. O administrador deve ter foco nos problemas a serem resolvidos com ênfase no pleno atendimento às necessidades dos usuários/cidadão.

1.1.3 A Reforma Neozelandesa

A reforma da administração pública na Nova Zelândia teve como premissa “faça o administrador administrar”, nesta perspectiva o desafio consiste em cumprir metas e atingir resultados, o que demanda deixar livre o administrador público para resolver problemas administrativos e lidar com a concorrência de mercado (KETTL, 2006).

Na Nova Zelândia, as reformas foram ainda mais radicais, os funcionários mais preparados foram contratados mediante contrato de desempenho para administrar órgãos, cujo trabalho era definido por acordo de compra de serviços.

Em consonância com a reforma no Reino Unido, a Nova Zelândia seguiu a teoria econômica, segundo a qual o monopólio do Estado conduz à crescente ineficiência que torna a estrutura inchada e com baixo desempenho. Nesta perspectiva, somente a livre-concorrência é capaz de corrigir esses vícios, assim ambos os países partiram para uma agressiva privatização de empresas públicas e delegaram as atividades mantidas sob o controle do Estado (KETTL, 2006).

Dessa forma, as atividades comerciais do Estado foram retiradas do campo institucional dos departamentos e reconstruídas empresas estatais (EEs), cuja experiência pode ser traduzida nas palavras da ministra na Nova Zelândia Ruth Richardson:

Não era esperado que a privatização das EEs levasse a ganhos de produtividade tão rápidos e quase tão dramáticos como os que ocorreram na corporatização. Na maioria dos casos, a privatização apenas colocou um negócio que já funcionava bem em um ambiente onde ele pudesse se desenvolver e se expandir a longo prazo. No entanto, existem todos os sinais de que a maioria das EEs privatizadas está se beneficiando de maior liberdade e maior oportunidade por serem propriedade privada. Por exemplo, o setor de telecomunicações da Nova Zelândia – que abrange uma antiga EE e uma nova empresa no mercado – obteve o primeiro lugar na categoria de telecomunicações no último relatório mundial sobre competitividade. (...) Enquanto era ministra das Finanças, pude experimentar, em primeira mão, o valor do novo enfoque para as contas públicas, baseado em *outputs*. O panorama fiscal do país quando me tornei ministra, em 1990, era muito grave e exigia uma ação para reduzir os gastos do governo. Nessas condições, a informação fornecida pelo regime de administração financeira provou ser de grande valor. O novo enfoque em *outputs* permitiu aos ministros estabelecerem prioridades e fazer permutas de uma maneira que seria impossível há apenas alguns anos. Como resultado, conseguimos progredir substancialmente no campo fiscal. O orçamento de 1991

rendeu maiores economias, e os grandes déficits que vinham se arrastando transformaram-se em superávits fiscais de tal magnitude e durabilidade que o governo iniciará neste ano uma grande redução nos impostos (RICHARDSON, 2006, p. 229).

Na visão de Kettl (2006, p. 82), “é provável que nenhum outro país do planeta tenha sido mais agressivo do que a Nova Zelândia na venda de empresas estatais ao setor privado e na sujeição do restante de sua administração pública à concorrência de mercado”.

Os objetivos da reforma da Nova Zelândia eram melhorar o desempenho e aumentar a *accountability* – responsabilidade dos administradores por suas decisões, esta que foi o cerne da reforma neozelandesa, neste sentido:

Um regime baseado no desempenho e na *accountability* não tem espaço para emprego vitalício, ou para sistema de remuneração nos quais pagamento e posição não reflitam o desempenho. Por isso, os executivos-chefes de departamento estão submetidos agora a um contrato de trabalho por tempo determinado (geralmente cinco anos). Um “acordo anual de desempenho” é negociado entre cada ministro e o executivo-chefe de departamento, detalhando os *outputs* desejados e os padrões esperados no fornecimento de serviços (RICHARDSON, 2006, p. 216).

1.1.4 A Reforma Estadunidense

O governo americano, no plano da reforma, adotou duas medidas de sucesso: cortes no orçamento e redução dos burocratas. No governo de Clinton, os esforços foram concentrados em estabelecer padrões de atendimento ao público para 214 órgãos da Administração Federal (KETTL, 2006).

No quesito padrão de atendimento, Kettl (2006) destaca que uma das divisões da seguridade social dos Estados Unidos foi considerada a melhor no quesito de qualidade pelos serviços oferecidos, superando resultados obtidos pela iniciativa privada.

A reforma estadunidense ganhou mais *status* com o trabalho de David Osborne e Gaebler na obra “Reinventando o Governo”. Os autores defendem a falência da organização burocrática e argumentam que essas características organizacionais não se adaptam ao atual contexto que anseia por instituições flexíveis, adaptáveis, produtivas e voltadas para a qualidade (PAES DE PAULA, 2005).

A perspectiva inovadora tinha como características: promover a competição entre aqueles que prestam os serviços públicos; transferir o controle das atividades públicas para a comunidade; identificar os objetivos e focar nos resultados (PAES DE PAULA, 2005).

Paes de Paula (2005, p. 62) sintetiza os 10 pilares principiológicos que fundamentam a reinvenção do governo, teorizados por Osborne e Gaebler, a seguir expostos (Quadro 1).

Quadro 1. Princípios que fundamentam a reinvenção do Governo

Proposta	Significado
1- Governo catalisador	Estado deve formar parcerias com a iniciativa privada (navegando em vez de remar)
2- Governo pertencente à comunidade	A transferência de responsabilidade da burocracia para a comunidade deve ser incentivada
3- Governo competitivo	A competição no setor público é vantajosa porque aumenta a eficiência e melhora a qualidade, além de engajar os servidores
4- Governo orientado por missões	O governo deve se orientar por um planejamento estratégico, ajudar a tornar as organizações mais eficientes
5- Governos de resultados	Constante avaliação de resultados, permitindo distinguir entre sucesso e fracasso
6- Governo e seus clientes	Os cidadãos estão cansados da burocracia, necessitam de serviços mais simples e transparentes
7- Governo empreendedor	Governo deveria poupar mais e criar meios de gerar novas receitas
8- Governo descentralizado	Organizações descentralizadas são mais rápidas em responder às necessidades
9- Governo orientado para o mercado	Programas governamentais realizados pelo mercado poderiam ser mais bem-sucedidos
10- Governo preventivo	Investir em programas de prevenção e atuar de forma mais estratégica

Fonte: Elaboração própria, baseada em Paes de Paula (2005).

A principal crítica levantada por Paes de Paula ao modelo apresentado é a concepção da participação comunitária na execução dos serviços públicos, sem, contudo, existir referência a respeito da inserção social e da problemática da formulação de políticas públicas (PAES DE PAULA, 2005).

1.1.5 A Reforma Brasileira

Os antecedentes da reforma no Brasil são relevantes para compreender os rumos da mesma. No período colonial, o Estado brasileiro se caracterizava como uma unidade política centralizada na figura do rei e seus conselheiros. O aparelho administrativo era constituído por determinações particulares e casuísticas, e o poder central era focado na arrecadação de tributos. Os cargos públicos eram desprovidos de profissionalização, e as posições eram restritas à burguesia enriquecida. As esferas política e econômica se confundiam, transformando a busca do poder político na posse de um patrimônio, dando origem ao sistema de patrimonialismo (PAES DE PAULA, 2005, p. 106).

A reforma da administração no Brasil foi acompanhada com uma forte tradição patrimonialista, ou seja, a organização governamental é muito mais um bem a ser explorado para satisfação de interesses pessoais, do que uma estrutura funcional a serviço do interesse

público. Além disso, a herança colonial deixou arraigada uma cultura de centralização do poder na cúpula, historicamente o autoritarismo se tornou traços distintivos da administração pública no Brasil, durante a República Velha (1889-1929) e a Era Vargas (1930-45) (PAES DE PAULA, 2005).

Em uma outra perspectiva, Sônia Draibe (2004) propõe uma análise do papel do Estado no período compreendido entre 1930-1945, considerando as interfaces políticas e econômicas da época. A autora considera que o Estado brasileiro evoluiu em seu processo de constituição de Estado nacional e capitalista, contudo, os interesses sociais sofreram um processo de generalização e abstração, metamorfoseando-se em “interesses nacionais”, constituindo a substância das políticas do Estado.

Neste contexto, a estrutura do Estado, que emerge a partir da década de 1930, condensa e exprime, nos seus aspectos materiais, as relações e as contradições básicas da sociedade brasileira. O aparelho esteve marcado por superposição de competências, dissensões intraburocráticas permanentes e distintas, bem como orientações técnicas e políticas desencontradas (DRAIBE, 2004).

Entre o período de 1930 e 1945, registrou-se uma acelerada montagem do aparelho econômico estatal centralizado, em prol do princípio da centralização dos comandos e da descentralização funcional. A modernização administrativa sinalizou aos novos governantes a necessidade de dotar o aparelho de organismos para aperfeiçoar a racionalização burocrática. Em 1936, criou-se o Conselho Federal do Serviço Público Civil, sucedido em 1938 pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp (DRAIBE, 2004).

De acordo com Sônia Draibe (2004), caberia ao Dasp a responsabilidade de definir, racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público e a organização da estrutura administrativa. A autora atribui êxito relativo às ações do Dasp, reconhece que houve a definição de regras de admissão e recrutamento por mérito, com a necessidade de concurso obrigatório e competitivo.

Dessa forma, foi estruturada a carreira do funcionalismo com certa racionalização operativa, de forma padronizada e centralizada. Contudo, concluiu que a ação do Dasp acabou por ser limitada, incapaz de impedir o favoritismo político, a patronagem e o clientelismo (DRAIBE, 2004).

No âmbito estadual, foram criados os Departamentos Estaduais do Serviço Público, os “daspinhos”, que constituíam a expressão local do poder centralizado no Executivo Federal. A atípica concentração de atribuições ao Dasp conferiu-lhe um regime autoritário, com um grau elevado de poder, com funções normativas, executivas e legislativas.

Seja por sua atividade nacionalizadora do serviço público, com a introdução de critérios 'técnicos', seja pela abusiva concentração de poder que o regime lhe conferia, o Dasp feriu interesses e despertou iras que se manifestaram de forma contundente após a queda de Vargas, em 1945. (DRAIBE, 2004. Pág. 77)

Segundo Paes de Paula (2005), o Dasp transformou-se em um símbolo na perseguição de um Estado moderno e de uma burocracia profissionalizada. O citado departamento foi responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, ao orçamento e à administração de pessoal.

A república populista foi caracterizada pela coexistência de uma cultura política patrimonial e bolsões de eficiência administrativa e impelia o Estado a acomodar mérito e emprego público como favor político (PAES DE PAULA, 2005).

Por outro lado, Peter Evans (1993, p.135) entende que a estratégia de "bolsões de eficiência" apresenta uma série de desvantagens. Na medida em que os "bolsões de eficiência" estavam cercados por um mar de normas clientelistas tradicionais e dependiam de proteção pessoal dos presidentes.

Lurdes Sola (1998) destaca as condições políticas e ideológicas na gestão econômica no Brasil durante a democracia populista, a autora reforça uma forte atuação tecnocrata (profissionais da economia), como atores de um sistema político elitista que emergiu após um processo de despolitização da sociedade brasileira.

Os partidos políticos eram excessivamente similares e demasiadamente clientelísticos. Neste cenário, os técnicos se recusavam “a fazer política”, contudo, de uma maneira velada e com um discurso de uma ação desinteressada e imparcial, os técnicos passaram a exercer influência através de competências técnicas (SOLA, 1998).

A preferência pela arena não convencional, em nome de uma ação reformista “desinteressada” por não ser governada por cálculos eleitorais imediatistas, combinava com a situação real desfrutada pelos técnicos enquanto integrantes de arenas decisórias nas quais se jogava o destino da economia brasileira (SOLA, 1998, p. 162).

As mudanças empreendidas na década de 1950 foram decisivas por duas ordens de razões: (i) viabilizou a concentração de *expertise* técnica em novos órgãos estatais estratégicos para a gestão do projeto de desenvolvimento, ao mesmo tempo que (ii) tornou possível mantê-los insulados em relação às pressões diretas do sistema partidário (SOLA, 1998).

A autora destaca grande influência no campo desenvolvimentista de dois grupos, os técnicos nacionalistas e os técnicos cosmopolitas (elite política) que passaram a desenvolver

crucial papel sobre a formação e legitimação da política econômica no período. Os citados grupos eram obrigados a discutir alguns conceitos relevantes, como a “função da reforma”.

Segundo Hirschman e O’Connor (1979, *apud* SOLA, 1998), a reforma era condição necessária para que o desenvolvimento capitalista continuasse em um quadro democrático. Nessa concepção, a reforma teve uma função redistributiva, dado o agravamento das desigualdades funcionais e regionais, associadas a um surto de acumulação de capital. Portanto, a força propulsora da reforma é a escalada de demandas sociais por parte dos setores preteridos (SOLA, 1998).

À luz da experiência brasileira, Sola (1988) aponta alguns equívocos, primeiro que a função empresarial foi desempenhada em combinação com reformas institucionais (quando não precedidas por estas últimas). A exemplo cita que a reforma administrativa, instaurada por Kubitschek, era denominada de “administração paralela” às estruturas preestabelecidas.

No contexto político, de acordo com Sola (1998), o sistema partidário permaneceu precariamente institucionalizado durante a democracia populista em virtude (também) do baixo teor de controle que os partidos exerceram sobre as principais questões de política econômica.

De acordo com Sola (1998), o estilo conciliador de Kubitschek contribuiu para maximizar os efeitos da estratégia política de consenso adotada, o que possibilitou converter metas econômicas, como industrialização e planejamento, em mecanismos de legitimação do seu governo.

Nesse cenário, efetivava-se uma reforma administrativa modernizante, sem ônus políticos associados a uma reestruturação global do aparelho de Estado, e de forma concomitante, criavam-se condições para uma nova política industrial, por meio da atividade de planejamento – concentrada em determinados órgãos técnicos (SOLA, 1998).

Já a reforma realizada durante o período militar (1964-85) foi mais efetiva por não ter de levar em conta as exigências de conciliação do período anterior, possibilitando implementar técnicas de racionalização do Estado e métodos de profissionalização dos administradores. Neste contexto, os efeitos foram positivos em relação ao aumento da eficiência, mas se consolidou uma tecnocracia estatal que monopolizou o Estado e excluiu a sociedade civil dos processos decisórios, emergindo uma forma de dominação política pelos burocratas (PAES DE PAULA, 2005).

No que diz respeito à reforma gerencial brasileira, denominada de Reforma da Administração Pública, ocorrida na década de 1990, Abrucio (1997) aponta que ela é

resultado de um Estado que começou a desfalecer na década de 1970, em suas três dimensões (econômica, social e administrativa). A primeira dimensão é reconhecida pela intensa intervenção do Estado na economia; a segunda é a dimensão social do modelo caracterizada pelo *Welfare State*, com o objetivo primordial de produzir políticas públicas na área social (saúde, educação, previdência, etc.), com o fim de suprir as necessidades básicas da população. Por derradeiro, a dimensão administrativa insere-se no funcionamento interno do Estado, reconhecido como modelo burocrático weberiano, competindo agir com impessoalidade, neutralidade e racionalidade do aparato governamental.

Para Abruccio (1998), havia duas grandes linhas no projeto de reforma administrativa, ambas com efeitos sobre a federação. Uma estava mais preocupada com o ajuste fiscal, que mais se destacou nos debates e que objetivava a redução dos gastos com pessoal, especificamente dos governos estaduais.

A outra perspectiva da reforma foi resultado da ação do ministro da Administração e Reforma do Estado (Mare), Bresser-Pereira, o qual objetivou fazer reformas constitucionais aptas a flexibilizar a administração pública, substituindo a organização burocrática pela administração gerencial. Contudo, de forma ampla, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a ênfase do projeto foi no ajuste fiscal e na redução de custos (ABRUCCIO, 1998).

A “política de desmanche”, atribuída ao presidente Collor, procurou construir um governo baseado no marketing “caçador de marajás”, propondo a demissão de milhares de funcionários e destruindo a burocracia para substituí-la pelo seu grupo político com viés nitidamente patrimonialista. A proposta do presidente Fernando Henrique Cardoso consistia em insular determinados grupos técnicos, provindos ou não da carreira burocrática, do sistema político, com objetivo de realizar determinados programas controlados pela Presidência (ABRUCCIO, 1998).

Um fator relevante, destacado por Abruccio (1998), que moldou as ações do Executivo Federal foi a preocupação em traçar um diagnóstico. No governo Collor, seu secretário de administração na primeira semana de governo afirmou que demitiria 300 funcionários públicos, sem saber qual era o tamanho da máquina pública. Na gestão de Fernando Henrique, o sistema de informação passou por uma verdadeira revolução a partir de dados mais concretos, desfez alguns mitos, com destaque ao inchaço da máquina pública.

Paes de Paula (2005, p. 115), ao analisar o processo de reforma, destaca duas vertentes: a gerencial que se alinha ao movimento internacional de reformas dos Estados Unidos e Reino Unido, utilizando-as como referenciais; e a societal que herdou ideias e propostas dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização do Brasil.

A proposta gerencial foi concebida e implementada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). A vertente societal se inspirou nas experiências alternativas de gestão pública, como os conselhos gestores e orçamento participativo; teve suas raízes no campo dos movimentalistas e nas políticas públicas implementadas pelos governos das frentes populares dos anos de 1990. A proposta de erigir uma gestão pública social ganhou nova dimensão com a vitória da aliança popular nas eleições presidenciais de 2002 (PAES DE PAULA, 2005).

A autora afirma que ambas as vertentes estavam alinhadas a propostas de descentralização, calcadas em um novo modelo de gestão pública, e se opunham ao estilo burocrático de gestão, afirmando uma ampliação da democracia por meio de inserção e participação da sociedade organizada na administração pública.

Bresser-Pereira (1998) afirma que no Brasil a percepção da crise, seguida da necessidade imperativa de reformar o Estado, ocorreu de forma acidentada e contraditória, no desenrolar da própria crise. No período compreendido entre 1979 e 1994, o Brasil viveu um período de estagnação da renda *per capita* e de elevada inflação, sem precedentes na história. Com o advento do Plano Real, em 1994, os preços foram estabilizados e o crescimento retomado. O autor relaciona a crise econômica à crise do Estado.

A crise da gestão pública se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico, de forma complementar ao mercado. Em economias capitalistas, a coordenação econômica é desempenhada pelo Estado e pelo mercado, quando um dos sujeitos entra em crise, o sistema é fatalmente prejudicado (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 07).

Nas lições de Bresser-Pereira (1998), a crise do Estado, que emergiu nos anos 1980, pode ser compreendida como crise fiscal, pelo modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e como uma crise política.

Na perspectiva de Bresser Pereira (1998a, p. 98), há quatro aspectos básicos no processo de reconstrução do Estado, “...a delimitação de sua abrangência institucional e os processos de redução do tamanho do Estado, a demarcação de seu papel regulador e os processos de desregulamentação, o aumento de sua capacidade de governança, e o aumento de sua governabilidade”. O autor deixa claro que o objetivo não era enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo, bem como a democracia enquanto único regime que tem condições de garantir estabilidade política e desenvolvimento econômico.

A força do mercado global contribuiu para evidenciar a necessidade inevitável de se rever e reformular o papel e a estrutura do Estado, ao que o modelo weberiano não mais respondia às mutações da globalização.

No Brasil, a reforma do Estado tornou-se pauta, os problemas centrais como o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, objeto de ensaios nos anos anteriores, ficaram em evidência. Contudo, ainda de forma tímida, somente assumindo materialidade no ano de 1995, após a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos. A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar, para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infraestrutura — uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competirem em nível mundial. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 05.)

Nesse contexto, observa-se que a reforma da administração pública, apesar de um fenômeno mundial, foi também uma condição de continuidade do aparato e da própria estrutura conhecida de Estado. As circunstâncias brasileiras revelam que a reforma administrativa sempre foi objeto de resistência, de avanços e retrocessos, sempre caminhando a passos lentos, por falta de conceitos e objetivos claros, sem prejuízo de um forte viés político, que na maioria das vezes teve de ser velado nas agendas políticas.

De acordo com Bresser Pereira (1998), considerando que o objetivo da administração pública burocrática era combater o arraigado patrimonialismo, foi necessário estabelecer um controle rígido com procedimentos rigorosos. Mas esse modelo não suportaria um crescimento e desenvolvimento do Estado, que deveria oferecer resultados, ser eficiente e eficaz. Bresser Pereira (1998, p. 9) partia do pressuposto de que:

(...) já chegamos num nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, em que o burocratismo está excluído, porque é ineficiente, e em que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados.

A reforma levada a efeito no período militar, na perspectiva de Bresser (1988), teve como certidão de nascimento o Decreto-Lei n.º 200 de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto, pretendendo superar a rigidez burocrática, com ênfase na descentralização e autonomia da administração indireta, pressupondo maior eficiência em relação à administração direta. O referido marco legal efetivou a transferência das atividades de produção de bens e serviços para as autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações, aperfeiçoando no campo normativo uma tendência prática.

Os princípios de racionalidade administrativa foram instituídos através do planejamento e orçamento, a descentralização e o controle de resultados. Importante notar que, desde então, nas unidades descentralizadas, os empregados estariam sujeitos ao regime de trabalho aplicável ao setor privado. Com isso, perseguia-se a eficiência através da flexibilização das empresas estatais, promovendo, em elevada escala, a expansão. Além disso, fortaleciam-se alianças políticas entre os escalões da tecnoburocracia estatal, civil, militar e empresarial (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 5).

De outro lado, o citado decreto ainda alimentou sobrevida ao patrimonialismo, na medida em que permitia a contratação de empregados sem concurso público, que nas palavras de Bresser Pereira (1998):

De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. **O núcleo estratégico do Estado foi, assim, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.** Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (BRESSER PEREIRA, 1998, pág. 11, grifo nosso).

Nesse aspecto, já é possível identificar sinais de uma interferência da administração pública central nos quadros das autarquias, uma vez que o almejado conhecimento técnico a ser ocupado pela administração descentralizada cedia lugar aos privilégios e às indicações políticas.

Conforme já adiantado, entre avanços e retrocessos, no processo de reforma administrativa, em março de 1985, com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, foi vivenciado, no plano administrativo, um regresso aos ideais burocráticos dos anos de 1930 e, na esfera política, um retorno ao populismo dos anos de 1950. A crise que o Brasil estava vivenciando apresentava-se velada por uma euforia do populismo democrático, razão

pela qual a Constituição Federal de 1988 coalizou forças contraditórias e paradoxais, notadamente no capítulo reservado à administração pública, sepultando ideais arcaicos e burocráticos, institucionalizando-se rígida.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 positivou e petrificou, como cláusula pétrea, uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, esvaziando por completo a administração pública indireta. Nesse sentido, Bresser Pereira (1998) apresenta uma crítica ao poder constituinte:

Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras — as autarquias e as fundações públicas — que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto um certo espaço para o clientelismo, principalmente no nível dos estados e municípios — clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram, primeiro, completar a revolução burocrática, para depois pensar nos princípios da moderna administração pública. A partir dessa perspectiva, decidiram: 1) através da instauração de um “regime jurídico único” para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, tratar de forma igual faxineiros e juízes, professores e delegados de polícia, agentes de portaria e altos administradores públicos que exercem o poder de Estado; 2) através de uma estabilidade rígida, inviabilizar a cobrança de trabalho dos funcionários relapsos ou excedentes, ignorando que este instituto foi criado para defender o Estado, não os seus funcionários; 3) através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar para que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes; 4) através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas; 5) através de uma série de dispositivos, criar um sistema de rigoroso privilégio para a aposentadoria dos servidores públicos e para seus pensionistas (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 13).

Nesse contexto, Bresser-Pereira (1998) afirma que, contraditoriamente ao seu espírito burocrático racional-legal, a Constituição de 1988 barganhou uma série de privilégios, consolidando os preexistentes e criando novos. Os privilégios, que foram ao mesmo tempo um tributo pago ao patrimonialismo ainda latente na sociedade brasileira, representaram uma consequência do corporativismo que recrudescu com a abertura democrática, conduzindo todos os atores sociais a defenderem seus interesses particulares como se fossem interesses gerais.

Na perspectiva do autor, o mais grave dos privilégios foi o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado. Fator este que se agravou com a instituição de aposentadorias especiais, permitindo aos servidores aposentarem-se muito cedo, em torno dos

50 anos, além disso, os professores universitários poderiam acumular aposentadorias, o que elevou significativamente o custo do sistema previdenciário estatal, representando um pesado ônus fiscal para a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Um outro golpe de privilégio foi ter permitido que, mais de 400 mil funcionários celetistas das fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, gozando de estabilidade e aposentadoria integral, rompendo com a essência do próprio Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Uma crítica de Bresser-Pereira (1998) foi a de que a Magna Carta representou um retrocesso burocrático e, de outro lado, consolidou muitos privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o ideal burocrático. Somam-se a isso várias incongruências, como os elevados salários dos servidores federais, herdados do período autoritário. As distorções foram agravadas pela inexistência de uma política remuneratória, refletindo em um incontrolável gasto com pessoal.

Posteriormente, no governo de Fernando Henrique Cardoso, reascende uma nova oportunidade de reforma no ano de 1995, com objetivo a curto prazo de promover um ajuste fiscal nos Estados e municípios, e a médio prazo conduzir a maior eficiência rompendo padrões tradicionais da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 20).

Nas lições de Bresser-Pereira (1998), a ideia era de que o primeiro objetivo fosse atendido através da exoneração de funcionários excedentes, fixando teto remuneratório para os servidores e dilação do tempo exigido para aposentadoria, condicionando-a com o período de contribuições. Em relação à modernização da administração pública:

(...) buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 21).

O autor pondera que a reforma apresentada não se caracterizou como centralizadora como foi a de 1936, nem mesmo descentralizadora, como pretendeu a de 1967, nem mesmo centralizadora, na “contrarreforma” plantada na Constituição de 1988. Dessa forma, a proposta não caracteriza o ciclo de avanços e retrocessos vivenciados no pretérito, mas de fortalecimento da competência administrativa do centro e a autonomia das agências executivas e das organizações sociais (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Complementando a abordagem apresentada por Bresser-Pereira (1998), Lobo (1988, p. 15) faz uma referência histórica: “Desde a Colônia, passando pelo Reinado e Império até chegar na República, convivemos com esse destino: nascemos centralizados, aprofundamos e

aperfeiçoamos a centralização e tentamos encontrar alguma saída, qual seja, a descentralização”.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995) foi apresentado da seguinte forma pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso:

Este Plano Diretor procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de dismantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental. É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, PDRAE, 1995).

O referido plano de reforma trouxe como propostas imediatas: 1) o ajuste fiscal duradouro; 2) reformas econômicas orientadas para o mercado, garantindo a concorrência interna e condições para o enfrentamento da competição internacional; 3) a reforma da previdência social; 4) inovação dos instrumentos de política social e melhoria da qualidade dos serviços sociais; e 5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (PDRAE, BRASIL, 1995).

De acordo com o PDRAE (BRASIL, 1995), o plano de reforma teve por foco a administração pública federal, sem prejuízo de as diretrizes serem aplicadas nas esferas estaduais e municipais.

Nos termos do PDRAE (BRASIL, 1995), a reforma do Estado devia ser entendida no contexto de redefinição do papel do Estado que deixaria de ser responsável pela produção de bens e serviços, para se fortalecer como promotor e regulador do desenvolvimento.

Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p. 12).

O PDRAE definiu a descentralização horizontal. Ao setor privado foi delegada a tarefa de produção, que seria realizada de forma mais eficiente. De outro lado, haveria um programa de publicização para transferir ao setor público não estatal a produção dos serviços não competitivos ou não exclusivos de Estado, por meio de uma parceria entre sociedade e Estado para seu financiamento e controle.

O cerne do PDRAE seria minimizar o papel do Estado como executor direto dos serviços, assim, propondo o desenvolvimento das funções de regulação e coordenação do Estado. Consequentemente uma progressiva descentralização vertical, para os níveis estaduais e municipais, das funções executivas no campo da prestação de serviços públicos.

Denota-se do PDRAE que a reforma do aparelho do Estado seria orientada pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. As estratégias da administração pública estavam presentes no PDRAE: a) definição clara dos objetivos que o administrador público deve atingir; b) garantir a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; e c) controle e cobrança dos resultados (PDRAE, 1995).

O PDRAE (BRASIL, 1995, p. 20) consignou que houve um retrocesso burocrático a partir de 1988, com encarecimento substancial do custeio da máquina administrativa, inclusive com gasto de pessoal, bens e serviços, elevando a ineficiência dos serviços públicos.

1.2 Avaliação crítica das reformas

Em relação ao caso brasileiro, Peter Evans (1993) cita a queixa de Schneider de que a estrutura e a operação do Estado brasileiro o impedem de cumprir funções mínimas de governo. Em contrapartida, apesar dos problemas, na visão do autor, o Estado brasileiro foi eficaz em termos de empreendimentos em uma diversidade de áreas industriais que contribuíram para o crescimento e industrialização de longo prazo. “Tais êxitos, como se poderia esperar, encontram-se em áreas em que as organizações relevantes do Estado dispunham de excepcional coerência e capacidade” (EVAS, 1993. p. 137).

No aspecto da reforma, Peter Evans (1993) assinala que o incrementalismo ou reforma por acréscimo, provavelmente, resulta em expansão descoordenada e dificulta muito mais a execução da seletividade estratégica.

Tendo assumido o poder com a intenção de encolher o Estado em pelo menos 200.000 cargos, os militares brasileiros acabaram criando "centenas de novos órgãos e empresas, muitas vezes redundantes" e ampliando a burocracia federal de 700 000 para 1 600 000 cargos. Tentar modernizar por meio de acréscimo gradativo também

reduz a coerência organizacional do aparelho de Estado como um todo. Na medida em que novas unidades são acrescentadas, surge uma estrutura maior e ainda mais barroca. O aparelho resultante tem sido caracterizado como "segmentado", "dividido" ou "fragmentado". É uma estrutura que não somente dificulta a coordenação política, como estimula o recurso a soluções personalistas (EVANS, 1993, p. 135).

A descomunal extensão dos poderes de indicação política e a dificuldade que o Brasil tem experienciado na definição de procedimentos de recrutamento meritocrático são notáveis. Enquanto os primeiros ministros japoneses indicam apenas dúzias de funcionários e os presidentes norte-americanos centenas, os presidentes brasileiros indicam milhares. Causa pouca estranheza no fato de que o Estado brasileiro é conhecido como um massivo "cabide de emprego" preenchido mais na base de contatos pessoais que de competência (EVANS, 1993).

No âmbito internacional, dentre os aspectos comuns da reforma, o foco inicial foi a redução do tamanho do Estado. Todavia Kettl (2006) explica que nesta perspectiva dificilmente se define o que o governo deve fazer. O Estado tem sido definido a partir do que sobra, após os cortes, e afirma que questões primordiais como: “qual Estado que se pretende ter?” ou “o que deve ser feito para que ele funcione?” ficam relegadas a um campo inexplorado pelos estudiosos da reforma.

Para Kettl (2006), a reforma vem na contramão de direção, não há uma compreensão exata dos problemas a serem enfrentados, mas a coexistência de dois dilemas, o primeiro é: funcionar melhor e custar menos; e o segundo é: o papel do governo.

Em relação ao primeiro dilema, o autor cita os esforços empreendidos pelo governo de Bill Clinton para “reinventar” a administração, inspirado na obra: *Reinventando o Governo*. Neste aspecto, emergem dos esforços dos Estados Unidos dois pontos cruciais, com impactos universais, que foram adotados com sucesso pelo governo americano: cortes no orçamento e redução dos burocratas.

O primeiro ponto está associado ao fato de que os imperativos da política forçam os reformadores a obter vitórias frequentes e rápidas. Isto é:

A partir do momento em que as autoridades anunciam um plano de reformas começa a se formar e a crescer uma forte pressão por resultados. É importante que se obtenha alguns sucessos a curto prazo, para que se solidifique o apoio político que será muito necessário mais adiante, quando surgirem desafios maiores. (...) Reformas autênticas no setor público exigem esforço concentrado e duradouro (KETTL, 2006, p. 76).

O segundo ponto crucial é que os cortes dificultam a melhoria de desempenho a longo prazo, isso porque o corte de funcionários compromete a obtenção de resultados duradouros (KETTL, 2006).

O segundo dilema diz respeito ao papel do governo que, em alguns países resultou em um processo de privatização de empresas estatais, como na Nova Zelândia e no Reino Unido. Nos Estados Unidos, o setor público era menor e o processo menos ordenado, assim seguiu calcado na ideia de que deveria dispensar do Estado tudo aquilo que não tivesse utilidade aparente e imediata (KETTL, 2006).

Portanto, a ausência de propósitos específicos da reforma e dos problemas a serem combatidos levou a ações esparsas e desconexas que, na maioria das vezes, deram ensejo a novos problemas. Qualquer reforma deve partir de um diagnóstico concreto e específico, considerando aspectos econômicos, sociais, culturais, ideológicos entre outros. Mas não foi o que a história registrou (KETTL, 2006).

Dessa forma, a estratégia de alguns países foi definir o que o Estado poderia descartar e o que deveria guardar. O foco era aparar os contornos da administração a partir de mecanismos universais, tais como: limitações das dimensões do setor público; privatizações; comercialização de órgãos públicos, descentralização para governos subnacionais; desconcentração no governo central; uso de mecanismos típicos de mercado; novas atribuições aos órgãos da administração central e outras iniciativas de reestruturação (KETTL, 2006).

Kettl (2006) adverte que, se de um lado os contornos da reforma seriam combustíveis para a reforma extraordinária, de outro os limites do processo se despertam. A exemplo, cita que na Nova Zelândia logo se constatou que o setor público estava muito reduzido, na percepção dos servidores.

O autor considera, ainda, que o pacote de reforma difundido representava uma resolução parcial e precária para a crise do modelo de Estado. Do movimento-tesoura, base da reforma, resultou a questão do que fazer com os servidores que sobraram, ficando lacunas e vazios no processo de reforma. Outra questão de suma relevância consiste na ausência de definição clara dos limites da reforma, quais funções irredutíveis, resultando na maioria das vezes em uma abordagem empírica do processo de reforma.

Para Kettl (2006), as avaliações de desempenho demandam dois planos distintos: no da produção, para modelar o comportamento dos administradores e gestores; e no plano dos resultados, para a elaboração de políticas consistentes. Ambos estão inter-relacionados. Dessa forma, a avaliação dos resultados pode contribuir para os administradores aprimorarem suas

estratégias, e a avaliação da produção pode explicar os problemas que venham a surgir nos resultados.

Entretanto, seja qual for o sistema de administração, se estiver baseado no desempenho, terá de começar entendendo claramente que avaliação de resultado e avaliação de desempenho oferecem respostas diferentes para problemas diferentes; que envolvem de modo diferente o administrador; e que estimulam de forma diferente o comportamento (KETTL, 2006, p. 90).

Na perspectiva de Pollit (2002), as dificuldades para avaliar resultados advindos da reforma global residem na diversidade de significados próprios que variam de um país para outro, ou ainda as variáveis de um setor, a exemplo:

[...] no início da dos anos 90, as agências executivas do Reino Unido eram frequentemente vistas como o ápice dos progressos mais recentes. Elas representavam eficiência, especialização, ou seja, uma abordagem da gestão por desempenho. Porém, ao mesmo tempo, na Finlândia, as agências (conselhos nacionais) eram consideradas os remanescentes ultrapassados da burocracia legalista, orientada por procedimentos. Assim, enquanto o governo central do Reino Unido multiplicava rapidamente o número de agências, o governo central finlandês executava fusões, cortes e reduções no quantitativo de agências. (POLLITT, 2002, p. 9).

Pollitt (2011), ao discorrer sobre as dificuldades de se avaliarem os resultados advindos da reforma, faz menção à década de 1950, sinalizando que os alemães fizeram as suas reformas à luz das circunstâncias e da história alemã, igualmente fizeram os franceses, os britânicos, os americanos e assim por diante. Além disso, a legislação de cada país era muito diferente. Houve pouco debate internacional sobre tais questões, a evidência usual era que cada país promovesse a reforma à luz do seu contexto interno. Contudo, a partir da década de 1980, os fóruns internacionais, como o Comitê de Gestão Pública da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Administração Pública das Nações Unidas (UNPAN), promoveram um importante diálogo sobre a reforma da administração.

Não obstante as variáveis históricas, sociais e políticas para se avaliarem os resultados efetivos do quão bem-sucedida foi a *New Public Management*, há uma resistência em discutir as vantagens e desvantagens da reforma. Muitos formuladores de políticas e alguns acadêmicos se posicionam pró-reforma ou antirreforma, obstando uma construção científica da reforma administrativa (POLLITT, 2011).

No aspecto de avaliações das políticas, Pollitt (2002) destaca que, em alguns casos, os governos envolvidos não estão interessados em uma avaliação científica. Para o autor, as dificuldades de avaliar as reformas administrativas residem na multiplicidade de critérios e destaca seis critérios de avaliação mais comuns nos diversos países.

O primeiro deles é a economia, é de fácil compreensão pelos cidadãos comuns e revela um fator favorável ao governo, por estarem poupando dinheiro público. O segundo critério seria o de processos de melhores serviços, com maior rapidez e com atenção ao cliente, os funcionários do governo seriam mais simpáticos e capacitados.

O terceiro critério é a eficiência, a relação entre insumo e produto. O quarto critério constitui o “teste padrão-ouro”; eficácia é o resultado, o impacto do programa na satisfação de seus objetivos.

O quinto critério consiste na melhoria da capacidade dos sistemas administrativos. Por fim, o sexto e último critério de avaliação é ideológico, calcado na retórica dos “tipos ideais” para o sucesso da reforma, como por exemplo, tornar o governo menor, mais enxuto.

As dificuldades de avaliação dos impactos da reforma administrativa nos diversos países demonstram o quão importante é a matéria por possibilitar conhecer os resultados das medidas adotadas, para que com segurança seja possível definir um novo prognóstico político institucional de uma nação, sem preconceitos favoráveis ou contrários à reforma.

De acordo com Pollitt (2002) em um aspecto geral, os pacotes de reforma não foram determinantes para resultados positivos, nesse sentido, com estrita cautela, o autor adverte que outros fatores podem fundamentar a redução de gasto governamental que não decorre unicamente do pacote de reformas. Cita que, o período de 1990-2000, na Irlanda, foi um período de significativo crescimento econômico e que, apesar de nunca liderar a NPM, ultrapassou a Nova Zelândia e o Reino Unido em termos de redução de despesa pública.

Giddens (1999) faz uma avaliação crítica sobre os desfechos da ordem global de reforma e destaca que “a velha esquerda resistiu à mudança, a nova direita não quis administrar” (GIDDENS, 1999, p. 11) as ideologias políticas esvaziaram-se na medida em que os governos estão criando políticas sem pensar no que estão fazendo. O autor cita que quando Margaret Thatcher chegou ao poder não tinha uma ideologia madura, a qual foi desenvolvida à medida que ela avançou.

As reflexões propostas por Giddens (1999) contextualizam os paradoxos do neoliberalismo, os limites do socialismo e propõem uma reconstrução do *welfare state*, dando ênfase à ideologia política que permeou o debate entre a direita e a esquerda.

Giddens (1999) defende que algumas funções do Estado não podem ser realizadas pela iniciativa privada, contrapondo-se ao liberalismo e propõe a “terceira via” como uma estrutura de pensamento e de prática política que objetiva adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente nas últimas décadas.

O objetivo central da política da terceira via consiste em ajudar os cidadãos a abrir seu caminho através de importantes revoluções contemporâneas, como a globalização, as transformações na vida pessoal e o relacionamento com a natureza (GIDDENS, 1999).

Reafirmando a importância de um *welfare state* positivo, Giddens (1999) afirma que o governo tem um papel essencial a desempenhar, investindo nos recursos humanos e na infraestrutura necessários para o desenvolvimento de uma cultura empresarial, a qual não será desenvolvida se os indivíduos forem abandonados para nadar ou afundar em um redemoinho econômico.

1.3 Descentralização e o surgimento das agências reguladoras

Traçados os aspectos gerais da reforma no Brasil e em outros países, a análise pretendida visa a concentrar a atenção no processo de descentralização, entendido como uma redistribuição de poder, ou seja, deslocamento de centros decisórios. Contudo, assim como qualquer instituto, não possui apenas características positivas, ao passo que estudos demonstram que seria impossível e inadequada uma descentralização absoluta. Além disso, não se apresenta como uma saída mágica para todos os problemas do Estado (LOBO, 1988).

De acordo com Lobo (1988), pulsava a necessidade histórica de reduzir a distância entre a sociedade e o Estado, aproximando os serviços públicos da população ou da esfera de governo mais próxima. Neste ponto reside a própria justificativa da descentralização, na garantia de uma distribuição equânime de serviços públicos para toda a população.

Lobo (1988, p. 16) ressalta um desequilíbrio estrutural das relações intergovernamentais, descaracterizando o federalismo que se manifesta no plano econômico-financeiro, técnico-administrativo e político-institucional.

Como por exemplo, a centralização dos recursos financeiros nas mãos da União traduz um arraigado nível de dependência dos Estados-membros, consequentemente a dependência técnico-administrativa e político-institucional. Isso contribui para um controle exacerbado da União, pressupondo uma precariedade real ou presumida da capacidade gerencial das administrações subnacionais e locais.

O referido controle afasta uma análise contextualizada de acordo com as necessidades locais. Na maioria das vezes, a assistência prestada pela União é desconexa com a realidade local.

Lobo (1988), ao tratar da descentralização, ressalta que ela pode se dar no plano vertical (entre os níveis de governo), no plano horizontal (da administração direta para a

administração indireta), ou no plano da relação Estado/sociedade (setor público para o privado). No plano vertical, a autora pondera que a prevalência de um sistema de competências exclusivas, atribuídas à União, e de competências concorrentes às demais esferas de governo se traduz em uma verdadeira ambiguidade no âmbito da distribuição de competências. Tal sistemática dificulta a concretização das políticas sociais, dado o enfraquecimento financeiro dos governos estaduais e municipais que são fatores que alimentam o círculo vicioso da centralização (LOBO, 1988).

O processo de descentralização legitima-se em alguns princípios, nas lições de Lobo, (1988) a saber:

- (i) a flexibilidade que indica que as ações governamentais devem levar em consideração aspectos regionais e locais e peculiaridades que não podem ser tratados de forma homogênea;
- (ii) o gradualismo que pondera que a descentralização deve ser feita de forma gradual no tempo e espaço, as funções devem ser delegadas de acordo com a capacidade de resposta dos governos subnacionais e devem ser avaliadas;
- (iii) a progressividade indica que a descentralização seja progressiva, a partir da clara definição de prioridades e mecanismos próprios e que as funções e encargos sejam repassados em um avanço crescente;
- (iv) a transparência no processo decisório que consiste na abertura do processo decisório para a democratização do Estado; e, por fim,
- (v) o controle social que decorre da necessidade de incorporar mecanismos de acompanhamento, supervisão e avaliação.

Considerando o aprimoramento das relações desenvolvidas a partir da descentralização, o termo governança ganha relevância, na medida em que se apresenta como contraponto à concepção tradicional da nova gestão pública. A governança estimula as parcerias com o setor privado e o terceiro setor, enquanto a nova gestão pública pretende transformar as organizações públicas, similares às privadas.

Dessa forma, com lastro nas abordagens bibliográficas, é possível notar que o processo de centralização foi pouco eficaz, notadamente no que diz respeito à concentração de poderes nas mãos da União.

Com a materialização do Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº. 8.031/90 (BRASIL, 1990), revogada pela Lei nº. 9.491/97 (BRASIL, 1997), cujo objetivo central consiste na promoção e reorganização do Estado, a redução do déficit

público, o aumento dos investimentos na economia, a modernização da indústria e o fortalecimento do mercado de capitais, o Estado passa a mudar sua forma de atuação como agente produtor de bens e serviços, em determinados setores da economia, redimensionando sua atuação como agente normativo e regulador da atividade econômica, no sentido dado pelo art. 174 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), voltando-se para a criação de agências de regulação setoriais.

As alterações relativas a intervenção estatal na economia são respostas relacionadas à crise institucional do Estado, a partir do final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, e à globalização econômica, a partir da década de 1990.

Nas lições de Gumieri (2013), as conclusões são claras: no mundo da globalização, a intervenção do mercado tem de ser combinada com a intervenção do Estado. O desenvolvimento requer um Estado atuante e catalisador, facilitando, encorajando e regulando os negócios privados.

Nesse sentido, diversos setores da infraestrutura brasileira foram reorganizados, como as áreas de energia elétrica, telecomunicações, petróleo, água, saneamento básico, saúde etc., culminando com a criação de agências administrativas, órgãos autônomos, caracterizados pela independência funcional e inexistência de vínculo hierárquico, com intuito de regular e fiscalizar a atividade nesses sistemas.

O projeto de reforma do Estado visa a substituir o antigo estatismo pelo moderno Estado regulador, substituindo um aparato obsoleto e burocratizado por novos critérios e formatos mais democráticos, ou seja, não se restringe à mera reorganização do Estado, mas à substituição de um modelo burocrático de gestão por um gerencial, voltado para os resultados e em prol dos ideais democráticos.

Nesse contexto, o Estado provedor é substituído pelo Estado regulador. O amadurecimento do modelo regulacional brasileiro está calcado em uma administração pública ágil e flexível, destinada a corresponder às necessidades e ao interesse público primário.

No âmbito teórico, o modelo das agências de regulação, introduzido no Brasil, possui quatro características essenciais: a) a independência decisória; b) ampliação do poder regulamentar; c) a realização do interesse público; e d) os mecanismos de controle social da prestação de serviços públicos (MELLO, 2013).

A independência decisória visa a assegurar a imparcialidade e autonomia das agências; por sua vez a ampliação do poder regulamentar está afeta às prerrogativas de legislar; a realização do interesse público revela o núcleo essencial das agências que se situam

entre o Estado e concessionárias e a sociedade civil, afastando privilégios e optando pelo interesse público. Por fim, os mecanismos de controle social dizem respeito ao desenvolvimento de meios efetivos de controle social (MELLO, 2013).

Em atenção ao objeto de análise do presente estudo, de forma mais detida, têm-se as agências reguladoras, caracterizadas como entidades para promover, com eficiência, a regulamentação, o controle e a fiscalização (CARVALHO FILHO, 2015).

As agências reguladoras foram criadas por lei como autarquias de regime especial e, nessa condição, podem receber privilégios que a lei criadora lhes outorgar, além daqueles comuns a todas as autarquias, indispensáveis ao atendimento dos seus fins institucionais.

O regime especial a que estão sujeitas diz respeito à maior autonomia em relação à Administração Direta, assim, além das características de autonomia, é possível extrair as seguintes (NOHARA, 2015):

1. Os dirigentes têm mandato fixo, estabelecido por um período predeterminado na lei de instituição da agência reguladora que varia entre 3 e 5 anos, não coincidente com o mandato do chefe do Poder Executivo. Não podem ser exonerados por motivos políticos, garantindo-lhes estabilidade e autonomia política. Nos termos da Lei nº. 9.986/00 (BRASIL, 2000), podem perder o mandato em três hipóteses: a) renúncia, b) condenação judicial transitada em julgado e c) decisão definitiva em processo administrativo disciplinar;
2. Previsão de quarentena para os dirigentes que se desvinculam das agências reguladoras. Essas são regras previstas na lei que impedem os dirigentes, após o término do mandato, de atuarem na iniciativa privada durante determinado período de tempo, com a contrapartida indenizatória do valor da remuneração percebida, no sentido de evitar que determinadas empresas do setor contratem ex-dirigentes, em função de informações estratégicas, sob pena de sujeitar o ex-dirigente ao crime de advocacia administrativa, improbidade entre outras sanções;
3. Existem limites à interposição de recurso hierárquico impróprio de ato de agência reguladora no Ministério supervisor competente, todavia a supervisão ministerial será garantida em duas hipóteses: a) quando a agência ultrapassar os limites de sua competência institucional e b) violar políticas públicas estabelecidas pelo Poder Executivo central.

O órgão de cúpula ou diretoria do conselho deve ser órgão colegiado, garantindo maior objetividade e tecnicismo das decisões, minimizando a edição de atos subjetivos mais próprios de sistemas de chefia unipessoal.

Os membros da Diretoria/Conselho Diretor, nos termos do art. 5º da Lei nº. 9.986/00 (BRASIL, 2000) devem ser: brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados.

Em âmbito federal, as agências reguladoras estão sujeitas ao controle do Congresso Nacional, nos termos do artigo 49, inciso X da Constituição Federal (BRASIL, 1988) dos atos editados e, ao controle financeiro, contábil e orçamentário do Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Em atenção ao princípio da simetria, as agências estaduais e municipais, igualmente, estarão sujeitas ao referido controle dos entes, na sua respectiva esfera de governo.

As agências reguladoras desempenham as seguintes atividades (NOHARA, 2015): a) poder de polícia: compreende a imposição de limitações administrativas previstas em lei, a fiscalização e repressão das atividades não compatíveis com o bem-estar geral; b) o fomento e a fiscalização de atividades privadas; c) regulação do uso de bem público; d) atividades que o Estado presta e que são livres da iniciativa privada, mas são desempenhadas com controle estatal; e) regulação, contratação e fiscalização de atividades econômicas que não englobam serviço público, mas atividade econômica em sentido estrito; e f) regulam e controlam atividades objeto de permissão e concessão de serviços públicos.

A opção política por promover a especialização na regulação foi orientada para a obtenção de eficiência e os parâmetros de qualidade na sua prestação.

O regime jurídico do pessoal das agências reguladoras deve ser estatutário, sendo definido em sede de controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.310-1/DF¹ que determina que as atividades desempenhadas pelas agências reguladoras seriam incompatíveis com regime de emprego público, considerando a natureza das atividades desempenhadas pelos membros das agências.

É importante destacar, nesta temática, que o sistema das agências reguladoras demanda que lhes seja outorgada independência em relação ao governo, no que tange a vários aspectos de sua atuação, do contrário, se há interferência do governo, o sistema perde a sua pureza e vocação.

¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.310. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1847216>. Acesso em 12/02/2019.

Considerando que a instituição de tais autarquias resulta de processo de descentralização administrativa e considerando a autonomia que lhe confere a Constituição Federal, é lícito aos Estados, Distrito Federal e municípios criarem suas próprias agências autárquicas, quando se tratar de serviço público de sua respectiva competência, cuja execução tenha sido delegada a pessoas do setor privado, concessionários e permissionários, observando sua criação e instituição por meio de lei, definindo organização, competência e a devida função controladora.

A agência reguladora é a entidade que se posiciona entre três segmentos: 1) governo; 2) indústria ou empresariado de determinado setor; e 3) usuários dos serviços. De acordo com Nohara (2015), a agência atua em função dos conhecimentos especializados que concentra, para preencher falhas setoriais que prejudicam a satisfação das necessidades coletivas (NOHARA, 2015).

CAPÍTULO II: SANEAMENTO BÁSICO – PANORAMA GERAL

2.1 O direito fundamental ao saneamento básico

Os direitos fundamentais caracterizam um conjunto de garantias que, em determinado momento histórico, concretizam as exigências de liberdade, igualdade e dignidade dos seres humanos, assegurando ao homem condições essenciais para uma qualidade de vida digna e bem-estar social (DELPUPPO, 2015).

A doutrina classifica os direitos fundamentais em quatro dimensões, em detrimento de gerações, que sugerem a perda de relevância e até a substituição dos direitos das gerações anteriores (CANOTILHO, 1999).

Os direitos de primeira dimensão são aqueles relativos ao indivíduo, vida e liberdade. Impõem limites à atividade do Estado, mecanismo de proteção do indivíduo frente ao arbítrio estatal.

Os direitos de segunda dimensão nascem com o Estado do bem-estar social que se compromete a garantir os chamados direitos econômicos, sociais e culturais, ligados à necessidade básica dos seres humanos, tais como alimentação, saúde, moradia, educação, assistência social, aposentadoria, entre outros (DELPUPPO, 2015).

Na terceira dimensão, têm-se os direitos transindividuais que transcendem os interesses dos indivíduos e se preocupam com todo o gênero humano, cujo rol inclui: o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida, o direito à utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito à comunicação (LENZA, 2013, p.1030).

Os direitos fundamentais de quarta dimensão ainda são contestados e não foram positivados na ordem do direito internacional e nem mesmo no plano interno. Esses direitos são afetos aos temas de maior relevância para a sociedade, tais como clonagem humana, direitos do embrião, direitos do feto anencefálico e o uso de células para tratamento terapêutico (DELPUPPO, 2015).

Os direitos fundamentais foram paulatinamente conquistados pela humanidade, e a natureza de que se revestem eleva ao *status* de direitos da humanidade na esfera internacional, por serem comum a todos os povos e nações.

O Estado Brasileiro tem o dever, por meio de políticas públicas e medidas concretas de política social, de tornar possível aos seres humanos qualidade de vida e um nível razoável de dignidade como pressuposto do exercício de liberdade.

O conteúdo das normas definidoras de direitos sociais é a igualdade material, neste sentido pondera Bonavides (2011, p. 564), “os direitos sociais nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”.

No rol dos direitos sociais com intrínseca relação, destacamos a saúde pública e o saneamento básico, sendo este um fator determinante para aquela. A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 196, dispõe que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que se destinem à redução do risco de doença.

O saneamento básico, objeto de pesquisa, teve a sua origem nos direitos de segunda dimensão e, posteriormente, foi reafirmado nas dimensões subsequentes, inclusive nos direitos de terceira dimensão.

No plano internacional, os direitos de segunda dimensão foram assegurados pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 19.12.1996 e incorporado pelo direito brasileiro por meio do Decreto n.º 591, de 06.07.92 (BRASIL, 1992).

Os direitos de segunda dimensão, notadamente os direitos econômicos, sociais e culturais, demandam uma ação positiva do Estado para serem concretizados, neste contexto devem ser efetivados progressivamente.

São direitos que estão condicionados à atuação do Estado, que deve adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômicos e técnicos, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização desses direitos (PIOVESAN, 2010, p. 180).

O saneamento básico é instrumento de concretização dos direitos fundamentais, por viabilizar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico e social, concretizando o princípio da dignidade da pessoa humana.

A observância das condições satisfatórias de saneamento básico constitui matéria relacionada à dignidade humana e ao respeito aos direitos fundamentais, resultando em um efeito jurídico-político inafastável.

O saneamento básico é reconhecido como um dos serviços que viabiliza a melhoria da saúde, da qualidade de vida e do meio ambiente, o que explica a necessidade de universalização, pressuposto essencial da realização do princípio da igualdade (DELPUPPO, 2015).

O saneamento básico é instrumento de efetivação dos direitos exemplificativamente colacionados e, por via de consequência, mecanismo do pleno exercício da dignidade humana (MILARÉ, 2015, p. 1146).

De acordo com a Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB, o saneamento básico é um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, conforme disposto na Lei n.º 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

E, considerando a importância do saneamento básico para a vida humana, a presente pesquisa dedicar-se-á ao estudo do abastecimento de água e esgotamento sanitário, pela sua relevância à sobrevivência humana. Ribeiro (2015, p. 229) destaca que a Assembleia Geral da ONU, reunida em 28 de julho de 2010, editou a Resolução nº. 64/292 na qual “reconhece que o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para a plena fruição da vida e de todos os outros direitos humanos”.

A necessidade de preservar os recursos hídricos tem sido uma preocupação mundial, igualmente a coleta e o tratamento de esgotos não sinalizam apenas um risco de dano ao meio ambiente, mas um fator de exclusão social, acarretando graves problemas para a saúde pública, com a proliferação de doenças e elevados índices de mortalidade infantil (2015, DELPUPO).

Nesse contexto há uma nítida relação entre os problemas de saneamento básico e os problemas de saúde pública, ambos de ordem coletiva e social. Nos termos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 196: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”.

O saneamento básico é um dos serviços que mais contribuem para a melhoria da saúde, da qualidade de vida e do meio ambiente, o que justifica a necessidade de sua universalização, como pressuposto indissociável da igualdade.

Para Alves (1998, apud DELPUPO, 2015, p. 78), os serviços de saneamento básico devem atender às demandas sanitárias mínimas e essenciais da população, considerando as condições e diferenças sociais dos usuários e a expansão dos serviços que se impõem, destinados a atingir as populações de baixa renda e as áreas de densidade populacional, tendo como propósito a satisfação de toda a população.

Grotti (2017, p. 102) ressaltou as preocupações e os alertas decorrentes da ausência e/ou deficiência nos serviços de saneamento básico, destacando que a Assembleia Geral da

ONU declarou o ano de 2008 como o Ano Internacional do Saneamento, em prol do desenvolvimento do milênio.

No mesmo sentido, preleciona Villar (2013, p. 27) que o fortalecimento do direito humano à água e ao saneamento, no plano internacional, enseja obrigações aos Estados, para que eles garantam a efetividade desse direito.

No Brasil, o reconhecimento desse direito contribui para uma transformação positiva na qualidade de vida de milhares de pessoas que não têm acesso à água e ao tratamento de esgoto.

Contudo, faltam políticas públicas para implementar o saneamento básico, prova disso é que grande parte da população urbana e rural ainda se encontra excluída do acesso aos serviços de água e esgoto, gerando sérios reflexos na saúde humana e na qualidade do meio ambiente. Heller (2013, p. 180) chama a atenção para a necessidade de se colocar em pauta o problema da universalização dos serviços nos países em desenvolvimento, impõe-se colocar em destaque a conhecida dívida social acumulada.

A situação do esgotamento sanitário no Brasil é ainda mais alarmante, onde 52% da população brasileira não possui coleta de esgoto, e somente 38% do esgoto gerado é tratado. O Brasil se encontra entre os 10 piores países do mundo com falta de banheiro, com 7 milhões de brasileiros defecando diariamente ao ar livre. A situação de falta de acesso a esgoto é particularmente grave na região Norte do país, onde menos de 10% da população tem coleta de esgoto, isto é, quase 14 milhões de pessoas não desfrutam desses serviços (DELPUPPO, 2015, p. 24).

Castro (2017 p. 173) estima que 80% das doenças e mais de 33% da mortalidade no mundo são decorrentes da falta de esgoto sanitário e da deficiência de qualidade da água utilizada pela população, para o atendimento de suas necessidades vitais.

A matéria permeia discussões internacionais, cujo objetivo é estabelecer as diretrizes do saneamento básico e impor ao Estado o dever de providenciar um serviço público, por meio do qual se concretiza um direito, devendo garantir a adequada prestação desse serviço inclusive mediante planejamento, regulação e fiscalização constantes e transparentes, sujeitos ao controle social.

Chad (2017, p. 760), em seu trabalho, afirma que um país que tem na sua Constituição Federal o objetivo maior de diminuir as desigualdades sociais e promover a proteção à dignidade da pessoa humana, alçadas ao mesmo patamar da defesa da República, não pode relegar o direito ao meio ambiente – “aqui, intimamente ligado à política de saneamento básico – a um plano diverso daquele que o coloca como uma das mais importantes garantias constitucionais dos brasileiros”.

As crescentes demandas sociais impuseram ao Estado a satisfação de necessidades atribuídas aos indivíduos determinados e suscetíveis de divisão (serviços *uti singuli*), criando utilidades e caracterizando uma atividade prestacional positiva.

A segunda etapa na construção do Estado “prestacional” ocorreu quando se constatou que seria impossível aos particulares construir e manterem os sistemas de infraestrutura (estradas, pontes, ferrovias, instalações para o fornecimento de água, de energia elétrica) necessários ao desenvolvimento da sociedade. Atribui-se, então, ao Estado o encargo de construir esse sistema de infraestrutura e, consequentemente, a incumbência de assegurar o bom funcionamento dessa estrutura pela prestação de serviços públicos de conservação e manutenção a ela relacionados (FURTADO, 2016, p. 608)

A construção, pelo Estado, das redes de infraestrutura e a necessidade de prestação dos serviços a elas inerentes resultaram em significativo avanço na concepção de serviço público.

Neste aspecto o serviço de saneamento básico é um serviço econômico ou industrial-comercial, por se organizar na forma de redes de infraestrutura, e a sua prestação envolve a cobrança de tarifas, sendo passível de ser concedido nos termos do art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Além disso, os serviços de saneamento básico podem ser considerados um serviço social, na medida em que são responsáveis por uma dimensão essencial do direito à saúde, inafastável para a efetivação da dignidade da pessoa humana e para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Dessa forma, urge uma discussão mais aprofundada sobre como delimitar e aplicar esse direito, de forma a harmonizá-lo com os outros interesses envolvidos e determinar seus limites, os mecanismos à disposição das pessoas para exigí-los, sua adequação e, talvez o mais importante, que consiste em identificar os sujeitos responsáveis pela concretização do direito ao saneamento básico (VILLAR, 2013, p. 31).

2.2. Princípios do saneamento básico

A relevância dos princípios para o direito está calcada no fato de que eles servem de parâmetro para a interpretação de todas as regras afetas ao sistema jurídico, prevalecendo sempre o valor principiológico. Outra importante função dos princípios é fornecer soluções para as matérias não tratadas diretamente pelas regras positivas (FURTADO, 2016).

Os princípios consistem em valores jurídicos ou sociais de determinada comunidade. No caso dos princípios fundamentais consagrados na Política Nacional de Saneamento

Básico, os mesmos traduzem valores consagrados, já são preexistentes no ordenamento jurídico pátrio, notadamente nos princípios da Administração Pública (MILARÉ, 2015).

Os princípios fundamentais ao saneamento básico encontram-se no art. 3º da Lei Federal n.º 11.445/2007 (BRASIL, 2007) e compreendem um rol exemplificativo de princípios, pois existem outros princípios implícitos na ordem jurídica vigente que complementam o elencado no citado artigo.

O primeiro princípio é o da universalização do acesso ao saneamento básico que decorre dos direitos fundamentais da pessoa humana, à vida, à saúde e ao saneamento básico, insculpidos na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Traduz o direito de todo ser humano ter acesso ao serviço público de saneamento, em qualquer espaço do território nacional, impondo ao Poder Público o dever de assegurar e concretizá-lo, em atendimento aos objetivos da República Federativa do Brasil que consistem na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza e marginalidade e promovendo a redução das desigualdades (CASTRO, 2017).

O segundo princípio é o da integralidade do saneamento básico que compreende a plena satisfação de todas as atividades compreendidas pelo saneamento básico, a saber: infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana.

O referido princípio no contexto constitucional garante direitos fundamentais e define a atuação do Estado na ordem econômica, pauta a prestação e a regulação dos serviços públicos em geral. Nesse sentido, o art. 6º da Lei 8.987 (BRASIL, 1995) dispõe que o serviço público adequado é aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (DELPUPPO, 2015, p. 102).

O terceiro princípio trazido pela legislação pátria impõe que os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos sejam realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção ao meio ambiente.

Aperfeiçoando os valores tutelados, o quarto princípio prevê a disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviço de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, adequados à saúde pública e à segurança da vida e ao patrimônio público e privado.

Castro (2017) sintetiza que o pleno desenvolvimento à saúde, em sentido amplo, consiste no bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença – que somente serão assegurados mediante a existência das condições sanitárias adequadas para a

sobrevivência do ser humano. Dessa forma, para o equilíbrio e proteção do meio ambiente, é essencial o progresso do saneamento básico.

O desenvolvimento de qualquer projeto relacionado ao saneamento básico está condicionado à análise dos impactos na área da saúde e do meio ambiente, sob pena de comprometer os valores essenciais do saneamento básico, saúde pública e proteção ao meio ambiente.

O quinto princípio prevê a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais. Na sequência, o sexto princípio orienta uma articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja relevante.

A conjugação dos princípios mencionados reconhece que o Brasil é um país geograficamente muito extenso, com características díspares em relação à qualidade do solo, clima, nível de instrução da população, educação, tratamento de água e esgoto, razão esta que impõe observar tais peculiaridades na adoção de métodos, técnicas e definição de políticas públicas, sugerindo uma simetria entre os entes da federação.

“Por fim, observa-se que a eficiência só será alcançada em sua plenitude se conjugada com a realidade existente” (CASTRO, 2017, p. 187).

O sétimo princípio é o da eficiência e sustentabilidade econômica. “A eficiência é um princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública, impondo entre outras exigências, a de rapidez e precisão, contrapondo-se à lentidão, ao descaso, à negligência, à omissão” (MEDAUAR, 2006, p. 152).

O princípio da eficiência ocupa-se com o adequado emprego de recursos públicos em prol da efetividade e celeridade na persecução dos melhores resultados.

Delpupo (2015) pondera que a sustentabilidade econômica dos serviços de saneamento demanda uma remuneração capaz de recuperar os custos com eficiência, na forma de tarifas, taxas, tributos ou outros preços públicos em conformidade com as atividades realizadas.

Para conciliar a sustentabilidade econômica com o princípio da universalidade, cumpre destacar a possibilidade de subsídios tarifários e não tarifários, previstos no parágrafo segundo da Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007). Igualmente da possibilidade de definir a tarifa social que considera diferentes categorias para estabelecer o preço do serviço, variando de acordo com a renda do usuário, a finalidade (consumo, comercial ou industrial), o tamanho do

imóvel, entre outros critérios objetivos, nos termos do art. 13 da Lei 8.987/95 (BRASIL, 1995).

O oitavo princípio privilegia a utilização de tecnologias apropriadas, considerando a possibilidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas.

A tecnologia encontra-se em constante processo de mutação, impondo aos planos de saneamento básico considerar a evolução tecnológica, evitando o sucateamento do serviço e das infraestruturas afetas aos serviços de saneamento básico (CASTRO, 2017).

O nono princípio reafirma a transparência das ações, baseadas em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados, tal valor decorre do princípio da publicidade, definido no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988); a transparência é essência do próprio Estado Democrático de Direito, garantindo aos administrados e usuários dos serviços um efetivo controle das ações e atuação estatal.

O princípio da transparência impõe, por parte do titular dos serviços públicos, a obtenção e disponibilidade de dados estatísticos e indicadores relativos às condições da prestação dos serviços públicos para a caracterização da demanda e da oferta, de forma a permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e eficácia dos serviços de saneamento, nos termos do art. 53, da Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007).

Como materialização do princípio da transparência e do disposto no art. 52, inciso I, da Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007), foi elaborado o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), pelo Governo Federal, coordenado pelo Ministério das Cidades, com metas de curto, médio e longo prazos, pelo período de 2014 a 2033.

O décimo princípio consiste em um ideal democrático, através do controle social. A definição legal de controle social vem explícita no inciso IV do art. 2º da Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007), como um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico.

O referido princípio espelha-se no fundamento do Estado Democrático de que o poder é do povo, o que legitima o controle da atuação estatal, devendo ser garantida a participação na gestão e no controle da Administração Pública.

O controle social pode ser exercido por meio de vários instrumentos como o direito à informação, audiências e consultas públicas, participação em órgãos colegiados de caráter consultivo, direito à participação na formulação, execução e desenvolvimento do Plano Nacional de Saneamento Básico (CASTRO, 2017, p. 193).

Para Miranda (2007, apud DELPUPO, 2015, p. 105), o controle social pode ser verificado como o esforço da comunidade em prol da melhoria dos serviços, por meio da participação efetiva nas decisões, na fiscalização e na avaliação dos serviços de saneamento; na formulação e implementação das políticas públicas, planos, projetos, ações e monitoramento das metas de desempenho, bem como da qualidade dos serviços, dentre outros.

O décimo primeiro princípio conjuga a segurança, a qualidade e a regularidade. A segurança está atrelada aos padrões de qualidade, que além de não disseminar doenças, deverão atender a normas de segurança, por meio de condutas técnicas capazes de evitar ocorrências danosas à coletividade, em prol de hábitos sanitários saudáveis.

A qualidade, por sua vez, vai além do mero fornecimento. Não basta a disponibilidade dos serviços, mas o pleno atendimento aos padrões de qualidade. Por seu turno, a regularidade não se confunde com continuidade, ao passo que é um princípio que vincula a prestação dos serviços, de acordo com as regras, normas e condições que lhes sejam aplicáveis (CASTRO, 2017).

O décimo segundo princípio prevê a integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. Os serviços de saneamento básico devem ter uma gestão coesa e integrada com os recursos hídricos. Por uma indissociável relação de interdependência, não será possível garantir o abastecimento de água sem a preservação dos recursos hídricos. De outro lado, a gestão do saneamento deve garantir e evitar poluições, notadamente dos cursos d'água.

Por fim, o décimo terceiro princípio de caráter mandamental prevê o combate às perdas de água, inclusive na distribuição de água tratada, e estímulo à racionalização de seu consumo pelos usuários e fomento à eficiência energética, ao reúso de efluentes sanitários e ao aproveitamento de águas de chuva.

O referido princípio adveio da preocupação e do cuidado com os limites dos recursos hídricos. O Plano Nacional de Saneamento Básico, no ano de 2014, registrou que apenas 83,3% dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água tratada, e que a cada 100 litros de água captada e tratada, apenas 63 litros são consumidos (CASTRO, 2017).

Tal constatação revela um preocupante índice de perdas, com vazamentos, ligações clandestinas e deficiências na aferição do real consumo, apresentando um cenário que demanda atenção e medidas concretas e efetivas por parte do Poder Público e de toda a coletividade.

2.3 Saneamento básico: perspectiva internacional

2.3.1 A experiência dos Estados Unidos em saneamento básico

Como grande nação agrícola e industrial no mundo moderno, tradicionalmente os Estados Unidos dedicaram importância na gestão eficiente do saneamento básico, consistente na capacidade de fornecer água para o consumo humano e crescimento do país, igualmente às infraestruturas dos serviços de esgotamento sanitário. Em comparação a muitas nações populosas do mundo, os centros urbanos norte-americanos fornecem serviços contínuos de abastecimento de água e esgotamento sanitário de alta qualidade, mesmo para as populações menos favorecidas (UDDAMERI, 2013).

De outro lado, cumpre destacar que o surgimento de grandes cidades, como *Los Angeles* e *San Antonio*, colocou em risco alguns ecossistemas sensíveis como o lago Mono, o lago Owens e o aquífero Edwards, o que serviu de alerta e combustível para o desenvolvimento de uma estrutura sociopolítica e tecnológica abrangente que impulsionou a criação de uma legislação ambiental abrangente (UDDAMERI, 2013).

De acordo com Uddameri (2013), não obstante o país tenha dado grandes passos para oferecer a mais de 95% de sua população acesso a quantidades suficientes de água de alta qualidade, será necessário investir centenas de bilhões de dólares para reabilitar sua infraestrutura envelhecida e chegar às populações menos favorecidas.

As principais fontes de captação de água nos Estados Unidos incluem recursos hídricos superficiais (como lagos, represas, riachos e rios), as águas subterrâneas e águas salgadas dos mares, oceanos e sistemas subterrâneos profundos. Some-se que os Estados Unidos têm uma extensa rede de reservatórios produzidos pelo homem, formados por mais de 75 mil barragens (UDDAMERI, 2013).

O uso *per capita* de água nos Estados Unidos é um dos mais altos do mundo atingindo cerca de 5.700 l/dia. No aspecto das estruturas institucionais de água durante os primórdios da colonização, as populações das cidades norte-americanas eram pequenas, e as fontes naturais atendiam às necessidades de abastecimento, tais como lagos e poços rasos. À medida que as comunidades se expandiram, eram utilizadas pequenas tubulações de madeira para transportar água e atender às demandas (UDDAMERI, 2013).

O autor destaca ainda que após a independência norte-americana, com o aumento significativo da população, houve a necessidade de construir grandes reservatórios, além da água potável para consumo humano, a água também era essencial para combater incêndios na área urbana em função da queima da lenha, ante a ausência de mecanismos de segurança.

Tais circunstâncias levaram à necessidade de instalação de extensas redes de canalizações que, aliadas aos avanços tecnológicos e ao desenvolvimento de tubulações de cerâmica de baixo custo e de bombas, contribuíram significativamente para o transporte da água a distâncias significativas das fontes e com isso, à expansão das cidades (UDDAMERI, 2013).

Uddameri (2013) destaca que o aumento da população trouxe a contaminação dos recursos hídricos e a imperativa necessidade de desenvolver estruturas políticas para o tratamento e gestão do abastecimento de água. Em um recorte histórico, até meados do século XIX, era sobretudo uma iniciativa privada e menos da metade das companhias de água pertencia ao setor público, contudo o número de empresas públicas multiplicou-se em um ritmo acelerado, subindo de 45 em 1830 para 9.850 em 1924.

No âmbito da regulação e gestão da água, historicamente sempre foi uma questão local, os governos municipais entendiam que a operação dos sistemas hídricos seria lucrativa para o governo local. Essa perspectiva contribuiu para uma abordagem mais próxima dos problemas da manutenção adequada do esgotamento sanitário e do fornecimento de água de alta qualidade. A consolidação das operações de distribuição de água acarretou economias de escala e contribuiu para a prestação de serviços de água e esgotos para todos os cidadãos (UDDAMERI, 2013).

De acordo com o Instituto de Agricultura e Política Comercial (2007, apud UDDAMERI, 2013), os Estados Unidos têm mais de 600 mil empresas de águas, e aproximadamente 40% das instalações de abastecimento de água pertencem ao setor público, e 60% são operadas com investimentos privados. Não obstante quase todas as grandes companhias fornecedoras são públicas, e apenas 15% do total da água fornecida provêm do setor privado. As companhias privadas podem ser classificadas como auxiliares, respondem pelo abastecimento em pequena escala, como hospitais, escolas.

Em que pese na década de 1990 tenha sido registrado um esforço para a privatização, a tendência atual parece ser uma municipalização e um desinvestimento do setor privado (Instituto de Agricultura e Política Comercial - IATP - EUA, 2007, in UDDAMERI, 2013).

Nos Estados Unidos, a autonomia dos Estados permite que as leis sejam elaboradas de acordo com a realidade local. Dessa forma, os Estados do Leste, com fontes hídricas abundantes são adeptos da “doutrina ribeirinha” para a distribuição da água, segundo a qual os moinhos e açudes pertenceriam aos proprietários de terras às margens dos cursos d’água,

permitindo a transferência quando as propriedades fossem vendidas, contudo as águas excedentes não podiam ser desviadas de seu curso (UDDAMERI, 2013).

Em contraste, a distribuição de água no Oeste árido e semiárido seguiu a "doutrina do uso razoável", segundo essa doutrina seria permitido que as águas fossem desviadas de seu curso para serem usadas em áreas não ribeirinhas, contudo a água desviada teria de ser usada de forma benéfica, e a possibilidade de desvio não era automática, mas calcada em um sistema de prioridade de direitos dos mais antigos (primeiro no tempo, primeiro no direito). Os apropriadores primários prevaleciam em detrimento dos apropriadores secundários (UDDAMERI, 2013).

Por sua vez, o Estado da Califórnia desenvolveu um sistema de distribuição de água híbrido, com a junção da doutrina dos ribeirinhos com o sistema do direito de apropriação, conhecida como "doutrina da Califórnia", segundo a qual os usuários das regiões úmidas do Estado sigam a doutrina ribeirinha, enquanto os das regiões com escassez sigam a do direito de apropriação (UDDAMERI, 2013).

O autor pondera ainda que sem prejuízo dos direitos individuais à água, há diversos acordos interestaduais firmados para compartilhar rios que cruzam diversos Estados, igualmente existem acordos transfronteiriços entre Estados Unidos e os países vizinhos, Canadá e México, para que compartilhem as águas superficiais que cruzam as fronteiras.

As águas subterrâneas na maioria dos Estados são de propriedade privada e a sua regulamentação varia de um Estado para outro. Para ilustrar a assertiva, as águas são consideradas de propriedade estatal no Novo México, mas são de propriedade privada no Estado vizinho do Texas.

Embora o abastecimento e a gestão da água constituam uma questão estadual nos Estados Unidos, vários órgãos federais têm envolvimento direto ou indireto nos assuntos hídricos, os quais trabalham em estrita colaboração com os órgãos locais e estaduais e fornecem valiosa assistência no tocante à construção e manutenção da infraestrutura relacionada à água e à gestão dos recursos hídricos (UDDAMERI, 2013).

Uddameri (2013) adverte que a sustentabilidade das águas superficiais e dos aquíferos encontra-se em perigo. A demanda de água continua a crescer em um ritmo alarmante em muitas regiões dos Estados Unidos. O significativo crescimento populacional não corresponde à oferta de água. Projetam-se *déficits* hídricos em diversas áreas no sudoeste norte-americano e na fronteira com o México, mesmo Estados úmidos como a Georgia têm enfrentado uma escassez nos últimos tempos.

São necessárias soluções tecnológicas e instrumentos políticos inovadores para fazer frente aos futuros desafios do abastecimento de água nos Estados Unidos (...). Novas fontes hídricas, provenientes da reutilização de águas residuárias tratadas, da dessalinização e do aproveitamento de águas pluviais, têm sido agressivamente exploradas em muitas partes dos Estados Unidos. A qualidade da água é um grande problema nessas tecnologias. A cidade de Los Angeles adotou um modelo ‘do vaso à torneira’, que visa reutilizar parte das águas residuárias tratadas para atender à demanda domiciliar de água (UDDAMERI, 2013, p. 366)

Embora os Estados Unidos tenham uma vasta rede de infraestrutura de água e esgoto, Uddameri (2013) alerta que a cobertura dos serviços não é universal e muitas comunidades de baixa renda carecem de serviços adequados. Some-se a isso que as redes de infraestrutura dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário estão obsoletas e com extrema necessidade de reforma. A Sociedade Norte-Americana de Engenheiros Civis (ASCE) estimou que o país tem um déficit anual de 11 bilhões de dólares para substituir a infraestrutura hídrica envelhecida (UDDAMERI, 2013).

A ASCE afirma que o sistema obsoleto de manejo de águas residuárias descarrega anualmente bilhões de litros de esgoto não tratado em águas superficiais norte-americanas, e o Gabinete Orçamentário do Congresso (GOC) concluiu, em 2003, que as verbas atuais de todos os níveis de governo e a receita atual gerada pelos contribuintes não serão suficientes para atender à futura demanda nacional de infraestrutura de saneamento.

2.3.2 A experiência nos países nórdicos: Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia

As principais características dos serviços de água e esgotamento sanitário nos países nórdicos decorrem de uma administração pública descentralizada. As autoridades locais que desempenham papel central no fornecimento de serviços essenciais como água e esgotamento sanitário.

Houve algumas reformas administrativas nos países nórdicos, mas o papel central das autoridades locais persistiu, os serviços de água e esgotamento sanitário são considerados tão essenciais que devem ser mantidos sob rigoroso controle público, embora a estrutura descentralizada de governo situe a responsabilidade em nível local (PIETILÄ, 2013).

Pekka Pietilä (2013) ressalta que, apesar de os serviços de água e esgotamento sanitário serem públicos, o setor privado contribui significativamente com as empresas municipais de água e esgoto, as quais terceirizam as atividades operacionais que passam a ser executadas por empresas privadas.

Nos países nórdicos, a competência dos serviços de água e esgotamento é dos municípios, que são unidades autônomas e fortes, sobrepondo ao governo regional. Uma reflexão importante é que houve significativa redução no número de municípios.

Na Suécia, houve uma redução drástica, no ano de 1950 havia aproximadamente 2.400 municípios, já no ano de 1970 havia menos de 300 municípios. Na Finlândia, a redução foi menor, no ano de 1950 havia 547 municípios e no ano de 2007 havia 416 municípios. Na Islândia, no ano de 1950 havia cerca de 229 municípios; em 2006 foram registrados 79 municípios. Na Dinamarca, no ano de 1950 havia aproximadamente 1.302 municípios, com uma brusca redução no ano 2007 restaram apenas 98 municípios (PIETILÄ, 2013).

No início do século XIX, graves problemas sanitários trouxeram significativas preocupações nas grandes cidades da Inglaterra, em 1842 um relatório frisou que a água potável e o esgotamento sanitário adequados eram as chaves para a eliminação dos problemas de saúde, concluindo que o saneamento ambiental de Londres era insuficiente. Tais fatos despertaram preocupações na Suécia (PIETILÄ, 2013).

Em 1875, a Suécia recebeu sua primeira lei de saúde pública, que posteriormente foi atualizada, em 1919. De acordo com Katko (2005, apud PIETILÄ, 2013), os serviços de água e esgotamento sanitário nos países nórdicos podem ser divididos nas seguintes fases:

Algumas concessões privadas iniciais, simultaneamente a empresas prestadoras municipais, 1850-1880; Estabelecimento e expansão dos serviços de água e esgotamento sanitário como departamentos e obras municipais, 1890-1930; Ampliação dos sistemas, incluindo controle da poluição da água, 1950-1980; Autonomia crescente, cooperação intermunicipal e terceirização de operações não nucleares, 1990-2000 (PIETILÄ, 2013, p. 298).

No aspecto hídrico, as águas superficiais ou subterrâneas sofrem alterações de um país para outro, em decorrência das condições físicas variáveis dos países nórdicos. Nas últimas décadas, a política geral tem sido de aumentar o uso da água subterrânea, em detrimento das águas superficiais, por razões ligadas à saúde. Isso porque são fontes mais seguras de água por serem menos vulneráveis à contaminação e são de melhor qualidade em comparação às águas superficiais, demandando menos substâncias químicas no processo de purificação (PIETILÄ, 2013).

Os países nórdicos dedicam esforços ao tratamento das águas residuárias. Na Dinamarca, atualmente, todas as indústrias e 90% das residências estão ligadas a modernas estações de tratamento, eliminando de forma eficaz a matéria orgânica, fósforo e nitrogênio. O esgoto remanescente de 10% das residências é tratado tipicamente em tanques sépticos ou em micro estações (PIETILÄ, 2013).

A Finlândia e a Suécia estavam sujeitas às rigorosas diretrizes da União Europeia, inclusive quanto ao tratamento de águas residuárias, sendo as diretrizes incorporadas ao sistema regulatório interno desses países. Em que se pese a Islândia e a Noruega não integrarem a União Europeia, mas por serem membros da área econômica europeia devem harmonizar sua legislação às diretrizes da União Europeia.

A Noruega é um país montanhoso, comprido e estreito, com um litoral extremamente acidentado, cortado por cursos fluviais estreito. Em razão dessa geografia acidentada, o país tem 2.500 estações de tratamento de águas residuárias, com um atendimento a um mínimo de 50 pessoas (PIETILÄ, 2013).

A Islândia caracteriza-se por ser uma ilha de população escassa, com uma longa linha costeira e correntes oceânicas. Os seus habitantes vivem em cidades e aldeias litorâneas. Cerca de 90% da população está conectada a um sistema centralizado de esgoto, sendo que a população remanescente depende de tanques sépticos. A legislação sobre o tratamento de águas residuárias é flexível às condições locais, todavia, o processo de implementação tem sido muito lento, com apenas 69% da população atendida por sistemas adequados de tratamento dessas águas (PIETILÄ, 2013).

Pekka Pietilä (2013) considera que o desenvolvimento do setor de águas residuárias na Suécia foi fortemente influenciado pela criação da Agência Sueca de Proteção Ambiental, em 1967, cujo foco foi sobre o impacto dos efluentes nos corpos d'água. A região sul da Suécia sofre com problemas de eutrofização e a região norte com águas oligotróficas. Contudo, apesar dessas deficiências, houve uma melhora geral na administração dos efluentes, o que a autora atribui à vigorosa tradição “lei e ordem” dos países nórdicos.

As leis e políticas estipuladas pelo governo central são fielmente executadas, tornando possível colher resultados, em melhoras significativas no controle da poluição nas últimas décadas, “voltou a ser possível nadar no rio que atravessa Estocolmo, a capital da Suécia” (PIETILÄ, 2013, p. 303).

Muito embora o tratamento das águas residuárias de fontes pontuais – centros populacionais e industriais, seja abrangente nos países nórdicos, resta um grande desafio nas áreas rurais com a redução da poluição difusa da agricultura e dos domicílios. Nesse aspecto, a diretiva, quadro da União Europeia sobre a água, aprovada no ano de 2000, prescreve o *status* ecológico dos cursos d'água, considerando as bacias hidrográficas e sugerindo que os problemas atuais poderiam ser dirimidos por um processo mais participativo de gestão da água, envolvendo cidadãos, usuários e outros atores (PIETILÄ, 2013).

Ambos os aspectos ensejam novos desafios. As bacias hidrográficas requerem novos modelos administrativos de gestão da água, enquanto a participação pública exige a introdução de arranjos organizacionais que fomentam novas práticas participativas no setor (PIETILÄ, 2013).

Conforme já adiantado, nos países nórdicos, os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário sempre foram e continuam a ser responsabilidade dos municípios, contudo estes não se envolvem em todos os aspectos dos serviços, mas apenas devem garantir que os serviços sejam prestados. Resta ao setor privado significativo envolvimento, pela terceirização das atividades não essenciais, com base em licitações competitivas com contratos que duram, em média, 3 anos (PIETILÄ, 2013).

Os países nórdicos sempre foram cautelosos e pouco afetos aos debates de privatização. As empresas privadas também não buscam ativamente essa alternativa, e os municípios não demonstram grande interesse, por acreditarem que podem obter máximo de benefício com a concorrência e terceirização das atividades não essenciais e não com a totalidade da operação (PIETILÄ, 2013).

Parece razoável não haver interesse recíproco dos municípios e das empresas privadas na privatização dos serviços, considerando que, de acordo com a legislação da Dinamarca e Suécia, é ilegal que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tenham finalidade lucrativa. Na Finlândia, é permitida uma taxa de retorno sobre os investimentos de capital.

Castro (2013) leciona que a diversidade de estruturas institucionais, políticas e tecnológicas são cruciais para definição e modelagem dos serviços, cita por exemplo que o Serviço de Água e Esgoto (SAE) na Inglaterra é altamente dirigido como empresas privadas e orientados pelo lucro, enquanto nos Estados Unidos e nos Países Nórdicos, tais serviços pertencem e são administrados por organizações públicas municipais. Não se trata de característica intrínseca ao SAE, mas produto de processos históricos nos quais fatores sociais têm influência preponderante.

Na Islândia, a legislação municipal sobre abastecimento de água foi reformulada. A partir de 2004, os municípios tiveram permissão para terceirizar os serviços de água e esgoto, mas a propriedade privada limita-se a 49%; contudo os municípios têm a responsabilidade de garantir que a água seja fornecida à população nas áreas densamente povoadas. A legislação restringe, ainda, que as prestadoras dos serviços de água e esgotamento só podem cobrar tarifas para cobrir os custos operacionais do capital e investimento (PIETILÄ, 2013).

Um aspecto relevante é o fato de que, embora os municípios sejam responsáveis pela prestação dos serviços de água e esgotos aos seus cidadãos, isso não corresponde a um direito dos cidadãos a receber esses serviços. Os países nórdicos têm baixa densidade populacional, com grandes áreas rurais escassamente povoadas, que não são abrangidas pelos serviços municipais de água e esgoto, o que torna os donos das propriedades responsáveis pelo seu próprio abastecimento de água e esgotamento sanitário (PIETILÄ, 2013).

Um outro fator de grande relevância, na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos países nórdicos, é a cooperação municipal. As fontes de distribuição de água não são uniformes, assim um município que tem excesso, oferta e vende a outro que tem escassez, utilizando de acordos de longo prazo.

Por fim, apesar de longa tradição de gestão racional das águas, a poluição dos cursos fluviais é uma preocupação séria nos países nórdicos. Assim, as exigências de tratamento de águas residuárias costumam ser mais rigorosas que as da diretiva da União Europeia. Diante dos crescentes desafios técnicos e do elevado custo, muitas empresas pequenas decidiram fechar suas estações de tratamento e encaminhar suas águas residuárias para estações de tratamento maiores, em municípios vizinhos (PIETILÄ, 2013).

2.3.3 A experiência francesa

Na França, a delegação dos serviços de abastecimento de água a operadoras privadas tornou-se regra. Com a Lei de Descentralização de 1982, as comunidades urbanas não conseguiram fundir-se em organizações maiores capazes de operar através da gestão pública. Dessa forma, com o fim de se adaptarem às condicionantes técnicas para a expansão das redes, os municípios delegaram a grandes empresas operadoras dos sistemas de abastecimento de água (PEZON, 2013).

A existência de empresas privadas de água que gerenciavam os serviços em âmbito nacional transformou a delegação em uma opção atraente. A organização dos serviços de água potável na França é muito diversificada, a primeira razão é a fragmentação das comunas que são unidades encarregadas de organizar os serviços; a segunda razão é que as comunas têm a possibilidade de escolher diferentes opções para organizar a produção e a distribuição de água potável (PEZON, 2013).

De acordo com Pezon (2013), existem aproximadamente 12 mil empresas de água potável na França, consequência do número extravagante de comunas, que apesar de ter reduzido, registram-se, ainda, 36.500 comunas nos dias atuais. Esse número tem sido

denunciado como impróprio para implementação de políticas e o desenvolvimento de uma burocracia eficaz.

A universalização dos serviços de abastecimento de água na França foi possibilitada graças a uma sólida política estatal. Os recursos financeiros foram obtidos no nível nacional e canalizados para os *départements* (nível administrativo entre as comunas e o Estado), nos quais os engenheiros estatais implementaram os planos nacionais de infraestrutura hídrica, definindo a estrutura para a organização e o gerenciamento dos serviços de saneamento. Se assim não fosse, poucas comunas teriam condições de fornecer água 24 horas por dia para populações inferiores a 2 mil habitantes, se tivessem de desenvolver infraestrutura com base em seus impostos locais ou seus cidadãos (PEZON, 2013).

Os engenheiros do Estado optaram pela criação de arranjos intercomunais, para que posteriormente fossem delegados os contratos a empresas privadas de água, tecnicamente capazes de desenvolver os sistemas (PEZON, 2013).

Pezon (2013) leciona que muito embora a forma tradicional de organização de prestação dos serviços, por meio das comunas, ainda lidere 75% dos serviços de água, está em declínio com a ascensão de organizações comunitárias que se encarregam pelo abastecimento de água potável, com responsabilidade integral pelos serviços de água, desde a sua extração na fonte até a distribuição controlada por medidores, gestão da infraestrutura, qualidade e preço da água, e estão sujeitos à própria comunidade.

A gestão dos serviços de água potável na França é muito diversificada e está sujeita a regras diferentes, tanto a gestão pública quanto a privada se qualificam para qualquer serviço. Com a reorganização dos serviços de água potável em comunidades o tipo de gestão não é neutra, se anteriormente eram isentos da cobrança do custo total, atualmente são contrabalanceados pela categoria (PEZON, 2013).

Nas lições de Pezon (2013), para compreender a gestão de água na França, a delegação de serviço público não deve ser equiparada à privatização, mas entendida como uma conciliação entre os setores públicos e os privados. Acrescenta que a delegação de serviço público – DSP é contrato de *leasing* largamente praticado e dependente de financiamento público. Delega-se ao detentor privado a operação dos serviços em favor de uma comuna pelo período, em média, de 11 anos. Os contratos de *leasing* compreendem um acordo sobre infraestrutura básica que é propriedade pública e dependem de investimentos do setor público.

Os operadores privados cobram dos clientes/usuários o total dos custos, retendo um valor que cobre seus custos de exploração e suas margens de lucro, conforme definido nos

contratos de *leasing*. A origem das verbas de financiamento é majoritariamente pública, os investimentos privados correspondem apenas a 12% dos valores destinados aos serviços de água (PEZON, 2013).

Embora hoje o debate político sobre as alternativas de gestão (gestão pública local x delegação do serviço público) tenha baixo destaque, é possível que ganhe importância, como foi sugerido pelo compromisso manifestado pelo prefeito de Paris, o de municipalizar os serviços de água na capital, fato que poderá ter impacto nacional e global para as políticas de saneamento (PEZON, 2013).

2.4 A evolução do saneamento básico no Brasil

A história do saneamento básico no Brasil tem nítida relação com o surgimento das cidades. Durante os séculos XVI, XVII, XVIII e na primeira metade do século XIX, o poder público esteve ausente nas questões sanitárias. No início do século XIX, o abastecimento público de água passou a ser feito por meio de coletas em bicas nos povoados que se formavam, cabendo a cada vila a responsabilidade pela captação e distribuição de água. A remoção dos dejetos de lixo era tratada de forma individualizada pelas famílias (GROTTI, 2017).

Heller (2013), ao discorrer acerca da trajetória de organização dos serviços de saneamento, delimita seis estágios principais:

- 1) Desenvolvimento inicial e implantação das primeiras ações em saneamento (século XVI até meados do século XIX); 2) Conscientização acerca da interdependência sanitária, em contexto caracterizado pela relação ambígua entre serviços públicos e companhias privadas (1850 a 1910); 3) Consolidação do Estado nacional como coordenador da política de saneamento (1910 a 1950); 4) Reorientação das políticas de saneamento, com a criação dos serviços autônomos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e seu distanciamento das políticas de saúde (1950 a 1969); 5) Nova organização da política de saneamento, com a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) durante a ditadura militar, sua plena aplicação (1971 a 1986) e sua posterior desorganização, com fragilidades institucionais e a agenda neoliberal (1986 a 2002); 6) Mudanças institucionais como a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental no âmbito do Ministério das Cidades e aprovação do marco regulatório para o setor e sua regulamentação (a partir de 2003). (HELLER, 2013, p. 485).

A partir de meados do século XIX, segunda metade do período imperial, o Brasil passou por profundas mudanças, fruto de um contexto balizado pela Revolução Industrial. As populações foram deslocadas de pequenas comunidades rurais para os centros urbanos em formação e desprovidos de serviços, o que resultou em graves surtos e doenças epidêmicas (HELLER, 2013).

No mesmo sentido, Grotti (2017) evidencia que os problemas de saneamento, no final do século XIX e início do século XX, decorreram de um intenso fluxo migratório que, aliado ao surgimento de novos centros urbanos e um adensamento populacional nas cidades preexistentes, provocou o agravamento dos problemas de saneamento, inclusive com a reprodução periódica de epidemias, emergindo a necessidade de implantação de redes de infraestrutura sanitária.

Nesse cenário de carência de infraestrutura urbana, surgem os primeiros serviços de saneamento no Brasil, calcados em um modelo institucional financeiro bastante flexível, do qual participavam o setor público e as empresas privadas (HELLER, 2013).

Foram feitas concessões dos sistemas de abastecimento de água a companhias privadas, quase todas de origem inglesa, nas cidades de Porto Alegre, Fortaleza, Recife, São Paulo, Belém e São Luís. O Rio de Janeiro estabeleceu um sistema público, sendo que todos eles atendiam a uma pequena parcela da população (GROTTI, 2017).

Nesse período, o Estado brasileiro muitas vezes delegava a prestação de serviços públicos a concessionárias estrangeiras, em geral inglesas, incluindo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário nos centros urbanos de maior porte. Os serviços prestados por empresas privadas vigoraram por um período variável, tendo todas essas concessões sido canceladas até metade do século XX, fato esse explicado pela baixa qualidade dos serviços prestados, pela insistência das operadoras em não executar ampliações e manutenções e pela atuação apenas nos núcleos centrais, sendo frequente a ocorrência de reclamações por aumento de oferta. (NETO, 2003, apud HELLER, 2013, p. 485-486).

A partir da década de 1910, registra-se um caráter mais centralizador do Estado, abrindo espaço para o surgimento de políticas sociais no âmbito nacional, em resposta à crise dos serviços privados e a diversas pressões por melhorias na qualidade dos serviços (HELLER, 2013).

Nesse contexto, a centralização das ações públicas passou a ser primordial para o combate às epidemias e a promoção da saúde. Assim nascia a organização de uma política nacional de saneamento básico como meio de recuperar a integração do país, centralizando as políticas de saúde nas mãos do governo federal.

A intervenção estatal teve por objetivo estender os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para outras localidades, aquelas não inseridas nas áreas de interesse das respectivas concessionárias. No âmbito federal, foram criados comissões, conselhos, diretorias e departamentos com o encargo de construir e ampliar os serviços de saneamento básico, para, mais tarde, transferi-los aos municípios e Estados, com o intuito de construir a estrutura institucional do atual Estado brasileiro (GROTTI, 2017).

Na década de 1930, foi criado o Ministério da Saúde. Posteriormente, na década de 1940, foi criado o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNSO), oportunidade em que muitas concessões foram extintas e os serviços encampados pelo Estado, por falta de investimentos das concessionárias.

Em meados do século XX, destaca-se a inserção do setor de saúde na política de saneamento, resultando na criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), a partir de um programa de financiamento e assistência técnica do governo dos Estados Unidos, interessados em garantir a salubridade na exploração de materiais econômicos, durante a Segunda Guerra Mundial (HELLER, 2013).

Nas lições de Grotti (2017, p. 108), corroborando a relevância da gestão municipal, a partir de 1941, já se verificava uma mudança no papel desempenhado pelo governo federal em matéria de política sanitária, que se posiciona mais como coordenador e fiscalizador das ações realizadas pelos Estados e municípios do que o de Executivo.

Os Estados, por sua vez, passam a criar estruturas para os serviços de saneamento, assumindo a implantação dos sistemas, conforme art. 13 da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), e repassando a administração dos sistemas aos municípios.

Na década de 1940, foi publicada a Lei nº. 819/1949 que instituiu um regime de cooperação para a execução das obras de saneamento entre União, Estados, municípios e pessoas jurídicas de direito privado. A referida cooperação contemplava a realização de estudos, projetos e execução de obras, sendo complementada pelo Plano de Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água, representando marco do modelo com base na autossustentação tarifária (GROTTI, 2017).

Nos anos de 1950, o Serviço Especial de Saúde Pública - SESP começava a assinar convênio com os municípios para construção, financiamento e operação de sistemas de água e esgoto, dando origem aos serviços autárquicos. Heller (2013) afirma tratar-se de um marco importante na conformação dos modelos de prestação de serviços, pelo seu caráter local e de autonomia administrativa e financeira, sendo a figura jurídica representada pelas autarquias municipais, diretamente controladas pelos municípios.

Nesse contexto, os serviços foram transferidos aos municípios, sendo criados Departamentos de Água e Esgoto (DAEs) e Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAEs) que recebiam, de forma irregular e insuficiente, ajuda dos governos estadual e federal (GROTTI, 2017).

Os setores da saúde e saneamento foram se desvinculando, perseguindo uma maior autonomia para ambos, sendo as décadas de 1950 e 1960 denominadas de períodos de transição.

O lançamento do Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água foi o grande divisor nas políticas do setor, pela descentralização das ações pela União e o estímulo à implantação dos serviços por organizações autônomas, vinculadas às esferas municipais (REZENDE e HELLER, 2008, p. 232).

Grotti (2017, p.110) destaca o fortalecimento do poder municipal, em relação às questões de saneamento, consolidando-se um modelo de gestão baseado na implantação dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE), com forma jurídica de autarquias. Esse modelo apresentava como diferencial a sua estruturação em torno da constituição de uma receita tarifária.

O governo federal, já caracterizado por uma ditadura militar, iniciada em 1964, reorganiza o setor de saneamento, por meio da criação do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, buscando solucionar o crescente *déficit* em abastecimento de água e esgotamento sanitário (HELLER, 2013).

Entre 1964 e 1967, foram adotadas várias medidas que podem ser tidas como marcos no estabelecimento de uma nova política para o setor de saneamento no Brasil. Com o regime autoritário estabelecido em 1964, “centralizam-se as decisões à nível federal e cria-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), que passa ser o gestor dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (criado em 1966) principal fonte de recursos para o setor” (GROTTI, 2017, p. 110).

Até o começo da década de 1970, predominavam os serviços municipais, e os investimentos eram efetuados preponderantemente no nível municipal, contudo inexistia política unificada em termos de definições e financiamentos para o setor. Havia municípios em que a responsabilidade da operação era estadual. Os serviços sobre a gestão estadual abasteciam 37% da população brasileira (GROTTI, 2017, p. 111).

Segundo dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, na década de 1960 o Brasil detinha o último lugar nos indicadores de saneamento básico na América Latina, com menos de 50% da população urbana tendo acesso ao abastecimento de água (GROTTI, 2017, p. 111).

Os programas e planos, criados a partir de 1971, foram aperfeiçoados e ordenados no PLANASA, que constituiu um instrumento idealizado pelo governo federal, com a

obrigatoriedade em criar companhias estaduais (CESBs), resultando na criação de 26 companhias regionais que deveriam obter as concessões diretamente do poder concedente.

O Plano determinava que as companhias buscassem sua própria sustentação financeira, por meio da arrecadação de tarifas suficientes. Essa sustentação era complementada por uma política de subsídios cruzados, praticando um modelo tarifário único dentro de cada Estado (TUROLLA, 2002, apud HELLER, 2013).

As companhias estaduais, para prestar os serviços nos municípios, entabulavam contratos de concessão, sendo que os municípios eram compelidos a aderir a esse modelo, por indução da União que autorizava a destinação dos financiamentos do FGTS exclusivamente à CESB.

Nesse cenário, ficaram estabelecidos dois modelos de organização da prestação dos serviços: através de companhias estaduais ou serviços municipais.

O objetivo primordial do PLANASA era eliminar as carências da área de saneamento básico, por meio de autossustentação financeira do sistema e da eliminação do *déficit* no setor. A meta era atender a 80% da população urbana com o fornecimento de água potável, além de 50% com serviços de esgotamento sanitário.

Muito embora o PLANASA tenha resultado em um aumento significativo da cobertura dos serviços de abastecimento de água, registrou-se uma ausência de unidade no estabelecimento de ações integradas de saneamento, favorecendo o abastecimento de água em detrimento do esgotamento sanitário. Além disso, deu ênfase nas regiões mais desenvolvidas, pela garantia do retorno financeiro, comprometendo a função social que deveria cumprir (HELLER, 2013).

Grotti (2017) destaca que várias foram as dificuldades enfrentadas no processo de implantação do PLANASA, tais como: a instabilidade da sua fonte de recursos; a não adesão ao Plano por municípios de médio porte das regiões Sul e Sudeste que se recusaram a conceder os serviços às companhias estaduais de saneamento, surgindo, em contraposição à Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), sendo composta por mais de mil municípios; problema de manutenção de tarifas face à conjectura da crise internacional e nacional, com elevados índices inflacionários, dentre outros.

O PLANASA entrou em decadência na década de 1980, com a extinção do seu principal agente financiador, o Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986. Neste cenário a política de saneamento ficou em estado de indefinição e imobilidade até a conquista de um marco regulatório.

No panorama político, foi promulgada a Constituição Federal, em 1988 (BRASIL, 1988), que trouxe em seu bojo a descentralização das políticas setoriais e o fortalecimento dos municípios. Com isso, a conjuntura não mais proporcionava condições de sobrevivência ao PLANASA que foi oficialmente extinto pela Resolução n.º 76/1992 do Conselho Curador do FGTS.

A década de 1990 concretiza a possibilidade de privatização dos serviços de saneamento básico. No entanto, não havia um marco regulatório para disciplinar a entrada do capital privado nesses serviços. Esse foi um período de muita insegurança jurídica e política, e o marco regulatório somente foi instituído pela Lei nº. 11.445/2007. “Em 2007, foi promulgada a Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007) que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, preenchendo um vazio institucional de 40 anos” (HELLER, 2013, p. 487).

2.4.1 As diretrizes federais de saneamento e o PLANSAB

De acordo com Heller (2012), uma nova organização institucional foi implementada no setor de saneamento a partir do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006). Um ensaio para uma trajetória de mudança, mas o peso da inércia institucional acabou por estabelecer os limites de eventuais processos de mudanças.

Não obstante, o autor destaca algumas mudanças importantes no primeiro mandato do governo Lula. O campo de estrutura organizacional e a definição da política foram alcançados com a criação do Ministério das Cidades² (MCidades) e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, articulando o saneamento básico com outras políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Sob essa ótica, pode-se dizer que o MCidades representou algo de novo na cena da política brasileira, pois expressou uma resposta efetiva à luta e demandas dos movimentos sociais em defesa de uma política urbana unificada e coerente com os princípios da reforma urbana. Na sua estrutura o MCidades colocava no mesmo plano as áreas de habitação, saneamento, programas urbanos, transportes, mobilidade e acessibilidade, em um ensaio intersetorial, ao menos dentro do contorno das políticas urbanas (HELLER, 2012. p. 71)

A primeira Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, emerge de um amplo processo participativo e mobilizatório que resultou em um importante marco na reestruturação do setor de saneamento em nível nacional. Houve a eleição do Conselho

² Em 1º de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional.

Nacional das Cidades, cuja função seria fomentar o programa de desenvolvimento urbano e políticas setoriais, orientadas pelo princípio de intersectorialidade (HELLER, 2012).

Durante a primeira gestão da SNSA, foram diagnosticados os seguintes entraves no setor: *i)* ausência de planejamento setorial integrado; *ii)* carência de investimento e ausência de política estável de investimento; *iii)* censurável aplicação dos recursos; *iv)* dificuldades financeiras e conflitos na gestão dos prestadores públicos; *v)* ausência de programas de desenvolvimento institucional para reestruturar, modernizar e democratizar as empresas; e, por fim, o ‘vazio institucional’, pela inexistência de uma política nacional regulatória do setor de saneamento ambiental (HELLER, 2012).

Heller (2012) destaca que o diagnóstico apresentado revelava que o setor possuía baixa articulação intersectorial e fragmentação institucional. Neste contexto foram empreendidos esforços para uma reorganização institucional do setor e a construção de um ambiente de cooperação entre os diversos órgãos federais, com a definição clara das competências entre os diversos órgãos, obstando a superposição de competências e o paralelismo de atuação, geradores de distorções e ineficiências.

Não obstante os esforços empreendidos pela SNSA e MCidades, antes da aprovação da Lei 11.445/2007, eram frágeis as iniciativas para que as ações operassem no marco da intersectorialidade, mesmo considerando a possibilidade de articulação de programas dentro da estrutura do Ministério. Neste contexto Heller (2012) pondera que mesmo se o escopo de determinados programas estimulasse ações intersectoriais, as estruturas responsáveis por sua execução, a exemplo das Companhias Estaduais de Saneamento, organizavam-se no marco da lógica setorial.

No caso dessas companhias, fortemente marcadas pelo legado do Planasa, prevalece uma concepção limitada, com foco exclusivo na prestação dos serviços, baseadas em modelos tecnológicos estanques, que dificilmente consideram as inter-relações entre o abastecimento de água e o esgotamento sanitário e o manejo de águas pluviais e de resíduos sólidos, o uso e ocupação do solo, a gestão ambiental, e o manejo de recursos hídricos (HELLER, 2012. p. 72)

Com o advento da Lei 11.445/2007 – Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico - LDNSB, o setor de saneamento conquistou uma referência fundamental para a construção de um modelo de gestão mais integrado e intersectorial, tanto na esfera interna, definição ampla de saneamento, serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos. No âmbito externo, a lei busca a intersectorialidade com interfaces em outras políticas.

As interfaces legais entre o saneamento básico e outras políticas públicas são: i) utilização de indicadores epidemiológicos e desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das ações de saneamento; ii) melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública; iii) colaboração para o desenvolvimento urbano e regional; iv) adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como renda e cobertura, grau e urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais; v) adoção da bacia hidrográfica como base de referência para o planejamento de suas ações (HELLER, 2012).

Na dimensão interna do saneamento, o grande desafio residia em compreender que o saneamento básico era constituído por um conjunto de serviços, sobretudo pelos executados pelas Companhias Estaduais de Saneamento, por restringir o saneamento tão somente aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (HELLER, 2012).

Heller (2012) exemplifica as ações contraditórias do governo Lula em relação à integralidade pela integração entre os quatro componentes do saneamento básico. Um exemplo claro, é que no ano que aprovou a Lei 11.445/2007, o presidente anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC I, realizando investimentos massivos na área de saneamento e habitação. Assim, se de um lado expressou significativa ampliação dos patamares de investimentos, por outro não se orienta por um plano nacional para o setor, nem tampouco respeitou os processos democráticos construídos ao longo dos anos em torno da elaboração da política de saneamento, bem como os debates no âmbito do Conselho das Cidades.

Na perspectiva do autor, o PAC I associou de forma limitada o saneamento básico e as intervenções de infraestrutura, sintetizou grandes investimentos em obras em todo o país sem ao menos transitar e dialogar com as esferas públicas existentes, nem mesmo respeitou diretrizes e propostas construídas em ciclos de conferências nacionais, e menos ainda os princípios definidos na Lei Nacional do setor, que tinha por finalidade qualificar e dar coerência aos gastos públicos. “Foram assim abortadas as possibilidades de construção de uma política de Estado em contraposição a um programa de governo” (HELLER, 2012, p. 74).

A SNSA recebeu um volume significativo de projetos, por parte dos municípios e prestadores de serviço, que não teriam condições de ter seus projetos aprovados, segundo os critérios de qualificação de gastos públicos. O processo de decisão sobre onde e como aplicar esses recursos do PAC I não guardou a devida adesão com o que preconiza a LDNSB. A

alocação dos recursos foi decidida pelo Governo Federal, sem a participação dos conselhos nacionais (HELLER, 2012).

A maior parte das obras que receberam recursos do PAC I segue o modelo anterior de intervenção no território, desconsiderando a dimensão da intersetorialidade, operando por meio de grandes empreiteiras, sem inovação tecnológica, sem vinculação com a gestão dos serviços e sem contar com qualquer mecanismo de controle social para acompanhamento e avaliação (HELLER, 2012, p. 74).

No contexto de euforia pelo anúncio público do PAC I, surge uma pressão dos setores internos da SNSA, com apoio de segmentos do Conselho das Cidades, para elaboração de um plano nacional para o setor de saneamento, a fim de orientar, por política de Estado, os investimentos desse programa.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) adveio em cumprimento ao art. 52 da Lei 11.445/2007 e da Resolução 33 do Conselho das Cidades que, por meio de um grupo de Trabalho, formularam proposta de planejamento para a elaboração do Plansab e prazos para a elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

As iniciativas do Plansab tiveram por objetivo dar materialidade ao preceito legal de definir objetivos e metas nacionais e regionalizadas de curto, médio e longo prazo, estabelecer diretrizes para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal, jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica; e a promoção e programas, projetos e ações necessários ao alcance dos objetivos e metas, com identificação das fontes de financiamento e de procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas (HELLER, 2012).

De acordo com Heller (2012), o Plansab trouxe uma importante contribuição para o avanço da política intersetorial que diz respeito ao conceito de medidas estruturantes com impacto no planejamento futuro das ações. As medidas estruturantes são aquelas que fornecem suporte político e gerencial à sustentabilidade da prestação dos serviços, situando na esfera de aperfeiçoamento da gestão e abrangendo todas as suas dimensões.

Essa mudança de paradigma propõe superar a visão clássica de planejamento em saneamento, que historicamente foi conduzido por medidas estruturais, representadas pelas obras físicas, para um novo modelo que agrega ações capazes de assegurar crescente eficiência, efetividade e sustentação financeira. Assim, no horizonte do Plansab, projeta-se a gradativa substituição de medidas estruturais pela implantação e valorização das medidas estruturantes (HELLER, 2012).

Grotti (2017) aponta significativas contribuições do Plansab, editado em maio de 2013, e com previsão de revisão a cada quadriênio. Trata-se da mais recente política de

saneamento básico e tem por objetivo promover a universalização dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto, bem como preservar áreas de mananciais e unidades de conservação ambiental que propiciam a produção de água. Impõe, ainda, que as empresas reduzam o desperdício de água no abastecimento e tem como meta a implantação da coleta de esgoto e a instalação de rede de abastecimento de água em todas as residências do país em até 20 anos.

Nesse contexto a Lei 13.329, de 01 de agosto de 2016, alterou a LDNSB, instituindo o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico – REISB, com o objetivo de estimular pessoa jurídica prestadora de serviços públicos de saneamento a aumentar o volume de investimentos, por meio da concessão de créditos relativos à contribuição para o Programa de Integração Social – PIS, para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS (GROTTI, 2017).

Heller (2012) destaca que o Plansab está articulado com os princípios da LDNSB e reconhece a intersectorialidade como conhecimento disciplinar das especialidades e a busca de visões transversais que considerem os fenômenos em sua complexidade.

Dessa perspectiva, decorre a necessidade de organização do Estado com vistas ao alcance da efetividade em suas ações, algo relevante para o saneamento básico no campo da política e gestão pública, visto que a visão fragmentada do saneamento básico e a sua desarticulação com outras políticas públicas obstaculiza o desenvolvimento social, dificultando a atenção a outros princípios orientadores do Plano, como o da universalidade, o da equidade e o da integralidade. (HELLER, 2012, p. 75).

O *déficit* em saneamento básico no Brasil demandou ao Plansab maior amplitude conceitual, que deveria ultrapassar a visão de mero acesso à infraestrutura, de forma a abranger aspectos socioeconômicos e culturais da população e a qualidade dos serviços ofertados ou da solução empregada, caracterizando como *déficit* o atendimento precário. Dessa forma, não só a falta de acesso aos serviços caracteriza *déficit*, mas o acesso insatisfatório, por comprometer a saúde humana e a qualidade do meio ambiente (HELLER, 2012).

Nesse contexto, a definição dos parâmetros para a construção dos modelos de projeção dos investimentos do Plansab caracterizou a demanda de cada componente do saneamento básico, conforme diferentes recortes regionais, socioeconômicos e institucionais, de forma a compreender a demanda futura e identificar a necessidade de investimentos em ações estruturais e estruturantes (HELLER, 2012).

Heller (2012) ressalta que as diretrizes e estratégias para o Plansab resultaram de oficinas e reuniões envolvendo técnicos de diversos órgãos do governo federal, especialistas convidados do setor e da sociedade civil, razão pela qual as macrodiretrizes abrangem importante dimensão da intersetorialidade, inclusive nas metas relativas às ações de coordenação e planejamento do setor, e as articulações intersetoriais e interinstitucionais para a efetiva implantação da Política Nacional de Saneamento Básico.

A intersetorialidade é crucial não só no âmbito do planejamento, mas sim na prestação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, que deve ser de forma participativa e integrada, com vistas à universalização e à qualificação dos gastos públicos, com a priorização dos investimentos em medidas estruturantes. Cabe acrescentar, ainda, que a intersetorialidade contribui para as medidas relativas ao monitoramento e à avaliação sistemática do Plansab, permitindo um planejamento estratégico e condizente com a realidade e cenários que se apresentarem (HELLER, 2012).

O conjunto de metas orientadoras do Plansab compila as diretrizes fundamentais para a consolidação do avanço institucional da política nacional de saneamento, com perenidade e sustentação, estimulando a intersetorialidade com políticas públicas de saúde, desenvolvimento urbano, habitação, gestão dos recursos hídricos, proteção ambiental entre outras.

As macrodiretrizes do Plansab estão voltadas para o fortalecimento da coordenação nacional do MCidades, com a participação de diversos setores do Governo Federal e da sociedade civil, abordando a interlocução e articulação com outros planos setoriais correlatos, com planos municipais e regionais de saneamento e fortalecendo a cooperação entre União, Estados e municípios e a integração federativa das políticas públicas, com o fim de diminuir desigualdades sociorregionais, levando em consideração peculiaridades locais (HELLER, 2012).

Das macrodiretrizes do Plansab resultam 133 estratégias para a execução da política federal de saneamento durante a vigência do plano, as quais foram agrupadas em cinco blocos temáticos: i) ações de coordenação e planejamento, articulação intersetorial e interinstitucional; ii) prestação, gestão, regulação e fiscalização dos serviços de forma participativa e integrada; iii) ações voltadas para o desenvolvimento técnico e saneamento básico em áreas especiais; iv) investimento público e cobrança dos serviços e; v) monitoramento e avaliação sistemática do Plansab (HELLER, 2012).

Não obstante os louváveis avanços do Plansab, Heller (2012) afirma que o atual modelo de ações praticadas pelo Governo Federal demanda reflexões no Plansab, visto ter

ficado constatada a elevada pulverização de programas e ações de saneamento básico em programas conduzidos por diferentes órgãos federais. Some-se, ainda, a ampla utilização de emendas parlamentares para o seu desenvolvimento, o que vem dificultando o exercício adequado de coordenação dos programas, pela multiplicidade de órgãos que respondem por programas e ações de saneamento na atualidade.

Igualmente no âmbito dos investimentos, com exceção da gestão dos recursos onerosos que é atribuição do MCidades, por meio da SNSA, os recursos do orçamento geral da União atuam em diferentes instituições federais, o próprio Ministério das Cidades; a Fundação Nacional da Saúde; o Ministério do Meio Ambiente – MMA, responsável pela formulação e implementação das políticas de resíduos sólidos; a Agência Nacional de Águas – ANA; o Ministério da Integração Nacional; Ministério do Turismo e, até mesmo, o Ministério da Defesa, em áreas de fronteira (HELLER, 2012).

No âmbito do Plansab, além dos princípios da intersetorialidade e universalidade, igualmente se destacam: a integralidade com a valorização sobre os territórios e as suas necessidades; a equidade privilegiada em um dos programas, com o foco nas comunidades rurais e comunidades tradicionais, historicamente marginalizadas pela política de saneamento; e as medidas estruturantes.

O Programa de Saneamento Básico Integrado propõe investimentos em mais de um componente do saneamento para transpor *déficits* no conjunto dos componentes em áreas metropolitanas, favelas, áreas de risco, áreas indutoras de desenvolvimento turístico e bacias hidrográficas. O Programa de Saneamento Rural visa ao atendimento da população rural, indígena e comunidades tradicionais. O Programa de Saneamento Estruturante prevê o apoio à gestão dos serviços, buscando sustentabilidade para o adequado atendimento da população, com foco no financiamento de medidas estruturantes (HELLER, 2012).

Por fim, o Plansab propõe um cenário referencial que proporcionará crescente estabilidade, aprimoramento e fortalecimento dos instrumentos jurídicos e cooperação e coordenação entre os entes federados, ainda prevê um crescimento no âmbito de investimentos públicos federais com maior racionalidade na aplicação dos mesmos, obedecendo ao planejamento e controle social. A matriz tecnológica considera tecnologias apropriadas, adequadas e ambientalmente sustentáveis, no âmbito dos recursos hídricos, e propõe estratégia de conservação de mananciais e mecanismos de desenvolvimento limpo (HELLER, 2012).

Na perspectiva de Heller (2012), a intersetorialidade é um conceito e uma prática indispensável para a eficiência e a efetividade da política de saneamento, todavia reconhece

obstáculos para sua realização de ordem histórica, *path dependence* as escolhas anteriores têm peso importante sobre as escolhas futuras, e a configuração de novas políticas sofre influência de políticas prévias. Assim, a capacidade de um governo em assumir novas políticas é influenciada por políticas anteriores que geram certas capacidades administrativas, definiram uma distribuição de recursos, incentivaram alianças e consolidaram procedimentos. Logo, o legado se relaciona com as variáveis estruturais e políticas, por ser o resultado de arranjos e configurações históricas.

O autor pondera em sua análise que a inércia institucional está atrelada a duas hipóteses: há uma forte resiliência do setor com implicações negativas que impedem de absorver por completo as mudanças no quadro político-institucional verificadas nos últimos anos, em prejuízo de um avanço mais determinado para modelos mais inclusivos de prestação dos serviços. A segunda hipótese está atrelada à resistência de mudança no setor pelas trajetórias de difícil reversão, que pode ser explicada por dois obstáculos: i) estrutura de vetos imposta pelos agentes que se sentem ameaçados pela mudança; ii) incapacidade das forças de mudança de se consolidarem e vencerem a estrutura de vetos (HELLER, 2012).

Para ilustrar o impacto real dos vetos, são apresentadas as razões de veto do, à época presidente, Michel Temer para vetar o art. 54 C³ da Lei 13.329/2016 que alterou a LDNSB para instituir o REISB, que trata da possibilidade de utilizar créditos de PIS, COFINS e PASEP para investir em saneamento básico, senão vejamos:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 95, de 2015 (nº 2.290/15 na Câmara dos Deputados), que “ Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para criar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISB, com o objetivo de estimular a pessoa jurídica prestadora de serviços públicos de saneamento básico a aumentar seu volume de investimentos, por meio da concessão de créditos relativos à contribuição para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio

3 “Art. 54-C. Sem prejuízo do incentivo de que trata o art. 4º da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, a pessoa jurídica beneficiária do Reisb que realizar investimento enquadrado nas hipóteses do § 1º do art. 54-B, com recursos próprios ou onerosos, poderá descontar do valor apurado a título de contribuição para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS créditos apurados nos termos deste artigo. § 1º Os créditos referidos no **caput** serão equivalentes à diferença entre os investimentos em saneamento básico realizados no exercício e o valor médio anual de investimentos da pessoa jurídica em saneamento básico no período de 2005 a 2014, sendo este último corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Custo da Construção - INCC tendo por base o mês de dezembro de 2015. § 2º O valor do crédito apurado não poderá ser superior ao menor dos seguintes limites: I - o valor apurado de acordo com o § 1º; II - o valor que seria devido no ano-calendário pela pessoa jurídica a título de contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins; ou III - o valor total dos investimentos que atendam ao disposto no § 1º do art. 54-B. § 3º O valor dos créditos apurados de acordo com este artigo não constitui receita bruta da pessoa jurídica, servindo somente para desconto do valor apurado a título de contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins. § 4º Aos créditos de que trata este artigo não se aplicam as disposições do § 3º do art. 9º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995”.

do Servidor Público - PASEP e à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS ”. (...) **Razões do veto:** O dispositivo redundaria em renúncia de receita tributária, sem atentar para as condicionantes do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF). Além disso, **compromete o esforço fiscal, contribui para o baixo dinamismo da arrecadação tributária, contraria as diretrizes de simplificação da tributação de PIS e Cofins e aumenta a ineficiência econômica, face à alteração de preços relativos.** Por fim, o dispositivo também viola o artigo 114, § 4º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece o prazo máximo de cinco anos para eventual renúncia de receita. (BRASIL. 2016). (Grifo nosso).

De acordo com as razões de veto, foram ponderadas tão somente a diminuição da arrecadação tributária e a ineficiência econômica, não houve reflexão e ponderação do espírito da lei – incentivar e consolidar investimentos em saneamento básico. Não há renúncia de receita tributária, mas investimento em infraestrutura de saneamento básico.

Heller (2012) analisa o peso da inércia institucional a partir da orientação do primeiro governo Lula (2003-2006) que pretendeu inscrever o saneamento básico na esfera pública, ensaiando uma trajetória de mudança, com claros limites característicos do modelo anterior, sobretudo no contexto do PLANASA.

As evidências da inércia institucional são: a regionalização da prestação dos serviços, tendo por escala a esfera estadual; a autorregulação; o alijamento do poder local na tomada de decisões e no envolvimento com os serviços; investimentos sustentados no princípio do retorno financeiro e na capacidade de os tomadores contraírem empréstimos, de forma a fortalecer a lógica de prestação dos serviços em bases mercantis; lógica de organização das empresas em bases empresariais; não reconhecimento da necessidade de subsídios externos, em prol do equilíbrio entre localidades e populações com diferentes capacidades financeiras; ações voltadas às áreas urbanas, marginalizando esforços dirigidos à população rural; visão tecnicista da prestação dos serviços e de seu planejamento, devido à baixa importância atribuída à dimensão da gestão e das políticas públicas; impermeabilidade para participação social e para decisões democráticas e compartilhadas (HELLER, 2012).

Na perspectiva de Heller (2012), o legado citado, associado a um período de escassos investimentos e de tentativas de privatizações, característicos no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, impôs limites à efetivação das mudanças pretendidas por Lula, reafirmando *path dependence*.

Neste aspecto, a hegemonia do modelo regional, marcada pela estadualização dos serviços de água e esgoto segue predominante, incorporando forte participação do capital privado na composição acionária das companhias estaduais, com a crescente prática da parceria público-privada. De igual forma, a prática da regulação determinada por lei, na

maioria das vezes não atinge objetivos de independência e tecnicidade. “A dificuldade de disseminar a participação do poder local na tomada de decisões e a participação da sociedade, com controle social das políticas públicas capilarizada no país, permanece” (HELLER, 2012, p. 79).

No presente contexto, a dinâmica enfrentada, em direção a um movimento de reforma da política nacional do setor de saneamento, evidencia um complexo campo de batalhas que contrapõe interesses e esbarra em inércias institucionais, revelando um jogo de disputas em torno do que deve vir a ser o saneamento, no processo de acumulação capitalista. Nesse jogo, o saneamento oscila entre um bem de mercado, sujeito às regras e à lógica do capital; de outro lado, um direito humano fundamental que garante a prestação dos serviços para uma parcela da população sem capacidade para o pagamento e o papel do Estado na provisão dos serviços (HELLER, 2012).

Dessa forma, o saneamento básico aglutina um conjunto antagônico de interesses, condensando conflitos capitalistas e sociais. Se, por um lado, foram criadas condições para a opção política de transformar o que é lei em agenda pública; por outro lado, sabemos que as leis, mesmo decorrentes de processos sociais, não eliminam contradições sociais e, mesmo que aprovadas e regulamentadas, enfrentam resistências e grandes desafios à sua aplicação.

2.4.2 As políticas públicas e os demais atores do saneamento básico

As políticas públicas encontram-se como matriz de qualquer atuação legítima governamental e traduzem o conjunto de ações, metas e planos que os governos na sua respectiva esfera (federal, estadual ou municipal) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. O pressuposto desta assertiva é que os governos estão preocupados com os interesses da sociedade, assim a política pública pode ser evidenciada nas escolhas do governo, ou seja, “o que o governo escolhe fazer” ou ainda a sua abstenção em “não fazer”. Além disso, há a questão de quais as áreas prioritárias e essenciais dentro de um cenário, com interfaces políticas, econômicas e sociais (BUCCI, 1997).

As políticas públicas podem ser evidenciadas em diversos instrumentos, com destaques aos planos de governo. O art. 174 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) define ser o planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Como decorrência lógica desse preceito, a ausência de planos e planejamento inviabiliza o setor público, uma vez que são instrumentos das próprias políticas públicas. Muito embora as políticas públicas sejam mais amplas que os planos e se definam como

processo de escolha dos meios para realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados, eles são mecanismos indissociáveis.

A expressão mais reiterada das políticas públicas é o plano que pode ter caráter geral (ex. Plano Nacional de Desenvolvimento), regional, ou ainda, setorial (Plano de Saneamento Básico, Plano de Educação, entre outros). Nesses casos, um instrumento normativo do plano é a lei, na qual se estabelecem os objetivos da política pública definida, suas metas temporais, os instrumentos institucionais de sua realização, entre outras condições de implementação.

Um outro aspecto importante, que distingue as políticas públicas, está relacionado ao nível hierárquico da política, principalmente em relação aos seus fins. Um bom exemplo é a Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007), que traduz uma política geral para o setor de saneamento básico.

Trata-se de política “de fins”, cuja execução supõe a formulação de políticas “de meios” que digam respeito às especificidades, como, por exemplo, a forma de execução dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário (direta, indireta, associada, terceirizada, entre outras) que, no caso, caberá aos municípios, no âmbito de sua competência, definir a mais adequada modelagem jurídica, prerrogativa que decorre do princípio federativo, evidenciado nos Planos e Políticas Municipais de Saneamento Básico.

De acordo com as diretrizes federais, definidas na Lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007), nos termos do art. 9º, resta ao titular a formulação da respectiva política pública de saneamento básico, devendo elaborar os planos de saneamento básico, prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização.

Além disso, deve adotar parâmetros para a garantia do atendimento à saúde pública, definir os direitos e deveres dos usuários, estabelecer mecanismos de controle social, estabelecer sistema de informações sobre os serviços; intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e no contrato.

Por sua vez, as políticas instrumentais (de meios) do setor devem estar racionalmente coordenadas com a política maior (de fins) e adotar as suas prioridades quanto aos meios, viabilizando a realização das finalidades da política principal do setor, ou executar diretamente os serviços ou delegar à iniciativa privada.

Como é possível observar, o planejamento não é uma escolha vazia de conteúdo político, tendo em vista que consiste em uma função técnica voltada à realização de valores

sociais, ou seja, do bem-estar social. Ressaltando a importância do planejamento, Comparato (1989) destaca:

Acontece que não foi apenas pela forma de governar que o Estado contemporâneo reforçou os poderes do ramo executivo. Foi também pelo conteúdo da própria ação governamental. Doravante e sempre mais, em todos os países, governar não significa tão-só a administração do presente, isto é a gestão de fatos conjunturais, mas também e sobretudo o planejamento do futuro, pelo estabelecimento de políticas a médio e longo prazo. (COMPARATO, 1989, p. 102).

Assim, as políticas públicas decorrem de um eficaz e eficiente planejamento pela administração pública e pressupõem a elaboração dos planos de governo e, sobretudo, a atenção à concretização do que foi planejado, sob pena de frustrar o bem comum e o interesse público.

Nesse sentido, a ênfase desta dissertação serão as políticas públicas de saneamento básico que são planejadas e arquitetadas nos Planos Municipais de Saneamento Básico, em consonância com as diretrizes nacionais. Assim, pelo princípio federativo, cabem aos municípios formularem suas políticas de acordo com as diretrizes nacionais.

Na acepção legal, o saneamento básico compreende o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, nos termos da Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

Nos termos do artigo 19, do citado diploma (BRASIL, 2007), o Plano Municipal de Saneamento poderá ser específico para cada serviço que compõe o saneamento, competência deliberativa a cargo do município.

A elaboração e a edição do Plano Municipal de Saneamento são de responsabilidade do titular dos serviços, como estabelecido no artigo 9º, inciso I, da Lei Federal nº. 11.445 (BRASIL, 2007):

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: I – elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei.

Conforme a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o titular dos serviços de saneamento básico é o município, assim instituído em seu artigo 30, inciso V:

Art. 30. Compete aos Municípios: V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial

Os planos de saneamento devem ser vistos como resultado material de um processo de planejamento no qual os atores interessados (o município como titular, os munícipes como

beneficiários, o prestador de serviços como executor, entre outros) consolidam juntos um entendimento sobre a situação de partida, os objetivos, os passos concretos e os prazos para atingi-los.

O plano de saneamento, em seu conteúdo, deve ser acessível e adequado à realidade concreta, compreensível, conter elementos concretos e encadeados, partindo de um diagnóstico mais próximo da realidade possível, estabelecer indicadores de processo e resultado para o monitoramento de ações, projetos e programas. Deve conter padrões de desempenho, para avaliação de metas e objetivos, em termos de evolução do atendimento e cobertura dos serviços.

O saneamento básico somente ganhou contornos louváveis pelo legislador pátrio em 2007, quando teve sua “certidão de nascimento” consagrada na Lei nº. 11.445/2007. Após um longo caminho de discussões, emergiu a perspectiva de desenvolvimento e sustentabilidade com ênfase na saúde pública e ambiental, ressaltando a própria dignidade da pessoa humana e a efetiva participação social.

Nas lições de Milaré (2015),

A Lei do Saneamento Básico é, sem dúvida, uma pedra infraestrutural na construção de um bem-estar completo e sadio do meio ambiente urbano. Sua importância, também, é potencializada pela ausência, durante muitos anos, de uma regulamentação adequada do setor. (MILARÉ, 2015, p. 1123).

O citado diploma legal instituiu o marco regulatório do setor, estabelecendo regras jurídicas e o relacionamento entre Estados, municípios e setor privado, prevendo estimular os investimentos de forma a facilitar e otimizar de modo eficiente a universalização dos serviços que tende a superar modelos obsoletos de gestão e execução, antes monopolizados nas mãos do Estado.

Em total coerência com os tópicos já abordados, é possível concluir que o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é um dos instrumentos da Política de Saneamento Básico do município. Essa política deve ordenar os serviços públicos de saneamento, considerando as funções de gestão para a prestação dos serviços, a regulação e fiscalização, o controle social, o sistema de informações, nos termos do Decreto n.º 7.217/2010 (BRASIL, 2010):

O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: I – elaborar os planos de saneamento básico, observada a cooperação das associações representativas de vários segmentos da sociedade (conforme previsto no art. 2º, inciso II, da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001) e da ampla participação da população.

Os planos de saneamento (PMSB) devem ser orientados pelos princípios da Política Nacional de Saneamento Básico, a qual considera que o acesso aos serviços de saneamento é uma questão essencialmente de saúde pública e, como tal, consiste em um direito do cidadão e, portanto, fundamental para a melhoria de sua qualidade de vida. Apesar disso, a elaboração e a implementação dos Planos de Saneamento representam um grande desafio para toda a sociedade.

Os planos de saneamento devem ser constituídos por meio de um processo com ampla participação da população local e dos representantes dos diversos segmentos da sociedade. Para isso, faz-se necessário estabelecer mecanismos de participação, como audiências ou consultas públicas.

Considerando que a aplicação dos recursos deve ser planejada, a lei de saneamento imputa o estabelecimento de objetivos e metas. Para isso, é necessário um diagnóstico inicial que retrate com segurança a realidade concreta, sob pena de seguir com um plano natimorto.

O processo de planejamento é um processo de decisão política que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e, principalmente, para as partes envolvidas.

Nesse aspecto, a Lei nº. 11.445/2007 (capítulos IV e V – Do Planejamento e da Regulação/ BRASIL, 2007) deixou evidente a preocupação com a organização eficiente do setor, bipartindo-se as atribuições regulatórias e de execução, o que pode representar um maior nível de eficiência em comparação ao modelo anterior, concentrado em um mesmo órgão administrativo.

De um lado, as agências reguladoras com atribuições de regulamentação, controle e fiscalização; e, de outro, órgãos públicos ou pessoas jurídicas de direito privado, com função predominantemente operacional.

O processo de planejamento do setor de saneamento do município tem caráter contínuo e é desenvolvido em diversas etapas. A elaboração do PMSB contempla, além do planejamento e aprovação, execução, avaliação e revisão do plano (Figura 1).

Figura 1. Etapas da elaboração do PMSB



Fonte: autoria própria.

Os planos municipais de saneamento básico podem ser estruturados de três formas: (i) internamente, essencialmente por agentes públicos, sem apoio externo; (ii) via contrato de prestação de serviços, por meio da Lei Federal n.º 8.666, de 1993 (Lei de Licitações/ BRASIL, 1993) ou via convênio (na forma do art. 116 da mesma lei); e (iii) via concessão, por meio da Lei Federal n.º 8.987, de 1995 – Lei de Concessões (BRASIL, 1995).

No primeiro caso, os municípios não dispõem de equipe técnica para desenvolver os estudos com rigor técnico necessário. Não raras vezes, a administração pública em municípios menores (e, por vezes, em médios e grandes também) tem ciclo de vida político, ou seja, a cada quadriênio inicia-se uma nova gestão com novos agentes de assessoria, com poucos ou nenhum registro de informações e dados públicos pretéritos.

O segundo caminho relaciona-se com empresas capacitadas e especializadas no assunto. Mas, as empresas contratadas para tal finalidade não têm um compromisso com o melhor custo-benefício, adequação e exequibilidade do projeto. Muitas vezes seu papel se encerra com a entrega de um projeto denominado Plano Municipal de Saneamento Básico e, de outro lado, o Poder Público enfrenta sérios limites para avaliar o escopo e material entregue pela empresa e sua adequação com a realidade. Mesmo porque os vícios e entraves serão verificados *a posteriori*, quando de sua execução que, na maioria das vezes, está remota ao planejamento.

No terceiro cenário, avança-se em termos mais seguros, do ponto de vista teórico e prático. A empresa que irá realizar os estudos e propor Plano Municipal de Saneamento Básico tem compromisso com a sua exequibilidade, sustentabilidade e segurança do material entregue. Pressupõe *value for Money* (VFM), que consiste na relação entre custo e resultado. Em termos de quantidade e qualidade dos projetos, considera alternativas que não visam somente ao menor custo, mas considera a aquisição dos produtos e/ou serviços equivalentes, com a qualidade e quantidade adequadas, preza pela eficiência na gestão do Plano Municipal de Saneamento, sobretudo porque, em caso de delegação, poderá ser chamado a concorrer em um certame dentre outras interessadas em executar o projeto outrora proposto.

Nessa linha, destacam-se os apontamentos de um estudo coordenado pela *International Finance Corporation IFC* (2015)⁴:

Os resultados recentes com o recurso dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) para estruturação de projetos de Parceria Pública Privada (PPP) e concessão sugerem um interesse crescente em recorrer ao setor privado para a estruturação de projetos que, de outra forma, poderiam esbarrar na falta de capacidade do setor público para sua preparação. De fato, os PMIs têm algumas vantagens, uma das quais são os privados terem maior facilidade e agilidade na contratação de especialistas para a realização dos “projetos, estudos, levantamentos ou investigações” do que teria a administração pública se o fizesse via a Lei 8.666/1993. Além disso, é mais fácil o vencedor do certame reembolsar o privado responsável por esses estudos do que reembolsar o setor público, caso em que haveria forte pressão para que esse custo não fosse ressarcido. Assim, haveria uma diminuição dos custos de transação incorridos pelo setor público. (IFC, 2015, p. 157).

Dessa forma, uma das alternativas à disposição dos entes federados, é demandar empresas com *expertise* técnica e profissionais qualificados para estudar e investigar áreas de interesse público, com o fim de propor alternativas seguras e sustentáveis oferecendo possíveis respostas e soluções aos problemas enfrentados pelo poder público. Tais estudos devem ser objeto de consultas e audiências públicas, possibilitando a participação social.

As demandas do Estado têm sido cada vez mais amplas e prementes, e se torna infrutífero estar na frente de execução das atividades-meio, ao que em suas respectivas esferas têm assumido uma postura de controlador, delegando funções tipicamente executivas que demandam uma infraestrutura própria e especializada, sem delegar a titularidade e o interesse público.

Dessa forma, promove uma contribuição privada inerente à execução de atividades meramente operacionais, tais como se identificam os serviços públicos passíveis de delegação

⁴ Disponível em: <https://goo.gl/zKpvkf>. Acesso em: abr. de 2019.

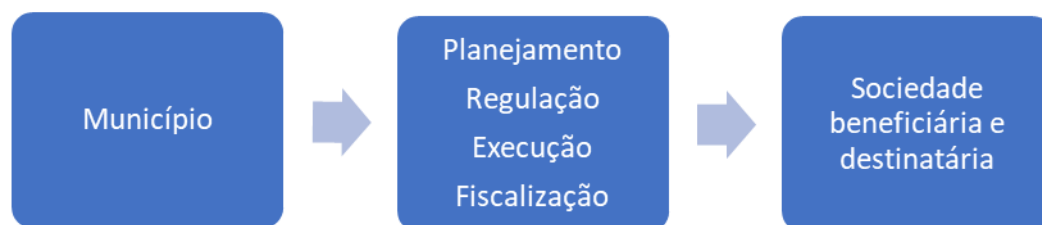
quanto à execução. Resguardando o amplo controle ao Estado, da sociedade em geral e de outros órgãos com esta finalidade.

Nesse cenário, a iniciativa privada contribui como coadjuvante do Poder Público, quer oferecendo elementos e subsídios para definição das políticas públicas de saneamento básico, quer mesmo executando com notória *expertise* os serviços públicos delegados, resguardando o controle e a titularidade dos municípios, Estados ou União e a fiscalização pelas agências reguladoras.

Em que se pesem as dificuldades, os entraves do planejamento e a difícil execução dos planos de saneamento básico, considera-se inegável o avanço no planejamento, na execução e na fiscalização das políticas públicas de saneamento, após a Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007), que trouxe novos atores para contribuir com o Poder Público, o qual antes concentrava todas as fases e etapas do serviço.

A Figura 2 apresenta como era organizado todo o sistema dos serviços de saneamento básico.

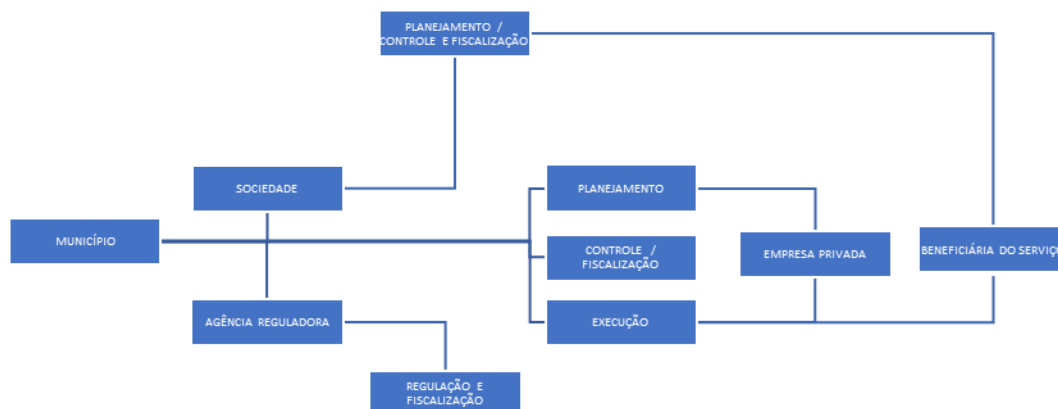
Figura 2. Sistemática inicial do saneamento básico



Fonte: autoria própria.

Como é possível observar, havia uma nítida concentração e aglutinação de atos em uma mesma pessoa de direito público, calcada no monopólio estatal decorrente de um modelo de Estado concentrador, circunstância que, por vezes, acaba por comprometer o resultado final dos serviços.

Todavia, com o advento da Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007), avança-se para a nova sistemática (Figura 3).

Figura 3. Sistemática atual do saneamento básico

Fonte: autoria própria.

Os serviços públicos de saneamento básico, em uma conjuntura legal normativa, conquistaram novos coadjuvantes no processo de planejamento, com destaque para a sociedade que foi trazida para a base estrutural dos serviços públicos, ou seja, para o planejamento público dos serviços de saneamento básico. Contudo, na prática, o avanço legislativo ainda não se concretizou.

A Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007) condicionou a elaboração e as revisões dos Planos Municipais de Saneamento à realização de consultas ou audiências públicas, nos termos do art. 51 do citado diploma legal.

Além disso, a Lei 11.445/2007 trouxe a entidade reguladora e dotou-a de efetivo poder de polícia, definindo como objetivos da regulação a definição de padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e satisfação dos usuários, a garantia e o cumprimento das condições e metas estabelecidas, a prevenção e repressão do abuso do poder econômico e a definição das tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico dos contratos como a modicidade tarifária (BRASIL, 2007).

Como é possível observar, os objetivos da regulação implicam tanto no planejamento público como no resultado propriamente dito da política pública setorial.

Nessa nova dinâmica, o Estado, embora por determinação constitucional, seja o titular dos serviços públicos, delega as funções operacionais como a execução dos serviços, mantendo o regular e legítimo controle em um tripé: Estado – Sociedade – Agência Reguladora.

Nesse contexto, o planejamento, como parte do processo político, constitui um espaço privilegiado de negociação entre os atores e/ou protagonistas sociais, confrontando e articulando seus interesses e suas propostas.

O procedimento de manifestação de interesse – PMI pode oferecer elementos e subsídios técnicos para o planejamento público e a formulação de políticas públicas, nesse sentido Lima (2014) apresenta casos concretos sobre a solicitação de estudos que resultaram no planejamento de relevantes projetos na área de infraestrutura pela Administração Pública.

No âmbito da infraestrutura aeroportuária por meio da Resolução Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC nº 192/2011 – Edital Chamamento nº 01/2011, foram demandados interessados para elaboração de estudos de viabilidade para subsidiar a estruturação de projetos de expansão, manutenção e exploração dos Aeroportos Governador André Franco Montoro, localizado no Município de Guarulhos (SBGR), Presidente Juscelino Kubitschek, localizado em Brasília (SBBR) e de Viracopos, localizado no Município de Campinas (SBKP). O citado PMI contou com a participação efetiva de 09 interessados, dentre empresas isoladamente e em consórcios, resultando frutífera a disputa com a aprovação de um projeto (LIMA, 2014).

Lima (2014) cita algumas experiências brasileiras, reconhecendo que há disputa para a seleção dos estudos entre os interessados, há ênfase na busca da eficiência nos projetos de infraestrutura, são destacadas as seguintes experiências federais, estaduais e municipais a respeito do tema: (i) o Chamamento Público 01/2014, do Ministério dos Transportes, tendo como objetivo o recebimento de estudos para a concessão da BR-101/RJ, trecho Acesso à Ponte Presidente Costa e Silva (Niterói) - Entr. RJ-071 Linha Vermelha; (ii) a Manifestação de Interesse 01/2013, do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Porto Alegre, para a apresentação de estudos de viabilidade técnica, ambiental, econômico-financeira e jurídica, bem como de projetos para a composição do edital de contratação de parceria público-privada do Metrô de Porto Alegre; (iii) a Lei Estadual do Paraná 17.046, que institui o Conselho Gestor, vinculado à Secretaria do Estado do Planejamento e Coordenação geral, com a finalidade de gerir o Programa de Parcerias Público-Privadas (Paraná Parcerias); (iv) o Chamamento Público 01/2013 – SES, da Prefeitura de São Paulo, tendo por objetivo receber estudos técnicos e modelagem de projetos de parceria público-privada para modernização, otimização, expansão, operação e manutenção e a infraestrutura da rede de iluminação pública do município de São Paulo.

Lima (2014), destaca ainda que no âmbito portuário, por meio da Resolução ANTAQ 3.220, de 8 de janeiro de 2014, foi aprovada a norma que estabelece os procedimentos para a elaboração de projetos de arrendamentos de áreas e instalações portuárias nos portos organizados.

O processo de planejamento representa uma oportunidade para uma nova construção, ordenação e definição de objetivos que predominam na sociedade. Além disso, cria as

condições para a reconstrução da hegemonia, quando articula, técnica e politicamente, os atores e/ou protagonistas para a escolha.

2.5 Das competências constitucionais em matéria de saneamento básico

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) proclama que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, municípios e do Distrito Federal, nos termos do art. 1º.

De acordo com o art. 18 (BRASIL, 1988), essa organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, que todos são autônomos, nos termos da própria Constituição, nos limites nela mesmo consubstanciados de forma explícita e implícita.

Para assegurar essa autonomia, a própria Constituição define em regra que a União não intervirá nos Estados, nem no Distrito Federal (art. 34), bem como os Estados não intervirão em seus municípios, nem a União nos municípios localizados em Território Federal (art. 35), salvo para resguardar a observância de alguns princípios constitucionais.

No modelo federativo, não há vínculo de hierarquia em relação aos entes federados, não obstante se faça imperiosa a atribuição constitucional de competências aos entes federativos, todos dotados de personalidade jurídica, como pessoas jurídicas de direito público com capacidade política, isto é competência legislativa própria (CAMMAROSANO, 2017).

“A federação, a rigor, é um sistema de repartição de competências. E nessa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas” (ALMEIDA, 2007 apud CAMMAROSANO, 2017).

Na federação, a distribuição constitucional de competências constitui a essência do Estado Federal, na Constituição Brasileira (BRASIL, 1988). Nesse sentido, adotou-se como critério a predominância de interesse, contemplando competências privativas ou exclusivas, competência comum e competência concorrente.

Como visto, historicamente a competência em matéria de saneamento básico não teve contornos muito bem definidos, oscilando entre União, Estados e municípios. Um jogo de forças que não contribuiu para a efetividade dos serviços, notadamente quando a União condicionou o acesso de recursos pelos municípios à adesão a uma companhia estadual.

Essa mesma conjuntura permeia o debate atual. Barroso (2002) afirma que a titularidade para a prestação do serviço de saneamento no Brasil é produto de uma sofisticada conjugação de técnicas de repartição de competência. O texto constitucional indica quatro

dispositivos que se relacionam com o tema de competência político-administrativa em matéria de saneamento básico, a saber: art. 23, inciso IX; art. 30, inciso V; art. 25, § 3º; e art. 200, inciso IV.

No caso do art. 25, § 3º da Constituição (BRASIL, 1988), o mesmo será conjugado com os demais e aplicável ao caso, quando forem instituídas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou agrupamento de municípios, notadamente porque há um debate jurídico, acerca da competência, nestes casos, que será abordado mais adiante.

Na Constituição Federal⁵ (BRASIL, 1988), as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis, como por exemplo:

Art. 21. Compete à União: [...] XX - Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...] Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...] § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial [...] Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] IV - Participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico [...]

De acordo com os dispositivos constitucionais, observa-se que a Magna Carta definiu como competência da União instituir as diretrizes para o saneamento básico, mas definiu competência comum (compartilhada) às demais esferas de governo (União, Estado, Distrito Federal e municípios), no que diz respeito à promoção de saneamento básico.

O art. 23, inciso IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) não se refere à titularidade do serviço, mas à possibilidade de uma ação de quaisquer dos entes estatais para a obtenção do melhor resultado, cuja finalidade é a cooperação produtiva a ser regulamentada por Lei Complementar, nos termos do parágrafo único do art. 23. No entanto, a Lei Complementar, relativa à cooperação dos entes federados no âmbito do saneamento, ainda não foi editada (BARROSO, 2002, p. 260).

Em que pese registrar a edição da Lei Complementar n.º 140 de 08 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011), o citado diploma regulamentou parcialmente o art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), apenas regulamentou os incisos III, VI e VII do referido artigo, ou seja, a competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, a proteção ao

⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 20 de abril de 2019.

meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora. Não sendo ainda editada norma acerca da cooperação no âmbito do saneamento básico.

O art. 30, inciso V, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) está relacionado indiretamente à prestação de serviço de saneamento, por dispor de forma genérica sobre a matéria. Nas lições de Barroso (2002, p. 261), traduz-se o princípio da subsidiariedade que compreende todos os serviços de interesse local que possam ser prestados pelos municípios e se relacionem com a sua realidade de forma específica.

O interesse local é sempre relativo, em relação aos demais entes federativos. Se em determinada matéria predomina o interesse do município em detrimento do Estado e da União, tal matéria será de competência municipal, o que deve ser feito sempre considerando a realidade concreta, adotando como critério aferidor a predominância do interesse, e não a exclusividade.

Para Cammarosano (2017), a técnica adotada pela Constituição Federal para discriminar competências em matérias de serviços públicos é a seguinte: para os serviços de competência privativa da União são aqueles definidos no art. 21 da Constituição Federal, alguns passíveis de outorga a terceiros, outros não. Assim, a competência da União é expressa e específica, enquanto para os municípios a competência é expressa, mas genérica – serviços de interesse local.

A competência dos Estados para prestar serviços públicos é residual. Compete aos Estados prestar os serviços que não sejam de competência da União nem dos municípios, ressalva feita à titularidade dos Estados dos serviços locais de gás canalizado, nos termos do art. 25 § 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Serviços públicos podem ser do interesse da comunidade local, isto é, circunscritos a um determinado município, ou ser de interesse regional ou de interesse nacional. Mas, juridicamente falando, é de interesse nacional, por definição, o que a Constituição atribuiu à União, assim como é de interesse regional o que é atribuído, pela Constituição ao estado, e de interesse local o que interesse, precípua ou exclusivamente, à comunidade municipal. **Os serviços de saneamento básico consistentes na distribuição de água e captação de esgoto no âmbito do município são serviços tipicamente públicos e de interesse local.** (CAMMAROSANO, 2017, p. 245, grifo do autor).

Os serviços de saneamento básico são de interesse local, portanto afetos à competência dos municípios (BARROSO, 2002, p. 261).

No que diz respeito ao disposto no art. 25, § 3º (BRASIL, 1988), se há serviços que em determinadas circunstâncias configuram interesse local, devendo ser prestados pelos

municípios, existem outros que se relacionam com interesse comum de um conjunto de municípios isolados e, por isso, afetados aos Estados.

Em decorrência de uma intensa urbanização experimentada pelo Brasil, no final do século XX, percebemos que os municípios, isoladamente, não eram capazes de prestar sozinhos os serviços demandados, notadamente porque houve uma enorme quantidade de pessoas que passou a viver nos grandes centros ou ao seu redor, sem se preocupar com os limites municipais. A solução face ao fenômeno foi adotar a prestação integrada pela autoridade regional, no caso os Estados, de forma que os serviços deixam de ser de interesse predominantemente local para se transformarem em serviços de interesse regional ou estadual (BARROSO, 2002, p. 263).

Depreendemos que a Constituição Federal outorgou competência comum para promover programas de saneamento básico entre as três esferas da federação, em total observância à definição da política. A União instituiu diretrizes gerais, consistentes nos fins perseguidos nesse setor, o que foi positivado pela Lei Federal n.º 11.445/2007 (BRASIL, 2007) e, como decorrência, estabeleceu as ações de “melhorias das condições de saneamento”, ou seja, o desenvolvimento e a instrumentalização das demais esferas de governo, os Estados e municípios.

Em direito administrativo, a competência pode ser definida como a atribuição conferida a um ente público para a execução de tarefa de interesse geral. Apesar de a Constituição Federal prever a divisão de competências entre União, Estados e municípios (além do Distrito Federal), “há resultados que, na realidade, só podem ser alcançados a contento caso haja atuação harmônica entre todas as unidades de poder” (ARAÚJO, 2017).

Nada obstante, a lógica de impor a todos esses centros de competência o dever de cooperação para o bom cumprimento da obrigação que lhes é imposta pela Carta Política, a observação da realidade revela muito ruído nessa relação intergovernamental, em que espaços de natural confluência de atuação passam a ser objeto de disputas por exclusividade (visão da competência como prerrogativa) ou irresponsabilidade (conflito negativo de atribuições). (ARAÚJO, 2017, p. 404).

A visão de competência, como prerrogativa no contexto considerado pelo autor, significa que o serviço público não existe para proteger o Estado, mas sim para constituir, em favor dos cidadãos, uma garantia. Por sua vez, o conflito negativo de competência é quando, na hipótese de competência concorrente (União, Estados, municípios e Distrito Federal), o ente acionado empreende subterfúgios para não atender, justificando a inação de outro ente solidário.

O principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi a conformação de um federalismo compartimentalizado, em que cada nível de

governo procura encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Disso decorre também um jogo de empurra entre as esferas de governo. O federalismo compartimentalizado é mais perverso no terreno das políticas públicas, já que em uma federação, como bem mostrou Paul Pierson, o entrelaçamento dos níveis de governo é a regra básica na produção e gerenciamento de programas públicos, especialmente na área social. A experiência interna caminha nesse sentido (ABRUCIO, 2005, p. 49, grifo do autor).

Não obstante, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estimula o diálogo e a cooperação entre os entes e um ideal de interação harmônica entre todas as esferas de governo, consoante disposto:

Art. 241. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Conforme lecionado por Araújo e Cunha Filho (2017), não obstante as competências sejam outorgadas pela Constituição e pelas leis que, por vezes, até incentivam a cooperação entre os entes federativos, na prática a ação não corresponde aos princípios e mandamentos constitucionais.

Lamentavelmente, os entes federados utilizam suas competências não como meio de alcançar objetivos do Estado, mas sim, como instrumentos de arrecadação financeira, assim, na contramão de direção, ao invés de os entes conjugarem esforços em prol da cooperação, isolam-se, agindo de maneira indiferente às necessidades e à realização das políticas públicas.

A disfuncionalidade ora descrita ocorre, entre outros setores, na formulação e concretização de políticas de saneamento básico, muitas das quais desenvolvem-se automaticamente no âmbito de cada Administração, sem qualquer consulta a outros órgãos públicos com atribuições análogas em uma mesma região do território nacional (ARAÚJO, 2017, p. 406).

A intenção neste item foi discorrer sobre as competências constitucionais federativas para a prestação dos serviços de saneamento básico, assim compreendidas e adstritas aos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e municípios, mais adiante serão tratados os demais atores coadjuvantes do saneamento básico (sociedade civil e agências reguladoras).

2.5.1 A judicialização das competências em matéria do saneamento básico

A disfuncionalidade em matéria de competência ocorre desde a formulação até a concretização de políticas de saneamento básico, ilustrando-se pela análise de três casos submetidos ao Poder Judiciário (ARAÚJO, 2017).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1.842⁶ do Rio de Janeiro, sob a relatoria do ministro Luiz Fux, julgada em 06 de março de 2013 pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2013), trata-se de uma ação proposta no ano de 2004, pelo Estado do Rio de Janeiro questionando a constitucionalidade da Lei Complementar n.º 87/1997 (RIO DE JANEIRO, 1997), Lei n.º 2.869/1997 (RIO DE JANEIRO, 1997) e do Decreto n.º 24.631/1998 (RIO DE JANEIRO, 1998) que instituíram a região metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, oportunidade em que transferiram a titularidade do poder concedente (município) para a prestação dos serviços públicos de interesse metropolitano, ao Estado do Rio de Janeiro.

Araújo (2017, p. 409) pondera que a questão de fundo que motivou o debate na ação, ao que tudo indica, não era o interesse pela boa administração do serviço público, nem a garantia da preservação do meio ambiente, e sim o interesse econômico. No caso, as leis impugnadas afetavam a política tarifária dos serviços de abastecimento e distribuição de água e esgoto no Estado do Rio de Janeiro, transferindo para o estado recursos financeiros advindos de tal atividade na Região dos Lagos.

O cerne da discussão que permeou a ação foi a noção de competência e pacto federativo, sendo que se firmaram duas posições:

O ministro Maurício Correia⁷ (BRASIL, 2013):

Verificado o interesse regional predominante na utilização racional das águas, pertencentes formalmente ao Estado, o que o torna gestor natural de seu uso coletivo, assim como da política de saneamento básico cujo elemento primário é também a água, **resta claro competir ao Estado-membro, com prioridade sobre o Município, legislar acerca da política tarifária aplicável ao serviço público de interesse comum. Não vislumbro, dessa forma, qualquer vício de inconstitucionalidade na lei ordinária impugnada** (grifo do autor).

Dessa forma, de acordo com Araújo (2017), o ministro propôs a transferência da competência municipal para a competência estadual em matéria de saneamento, afirmando a impossibilidade de cooperação dos entes federados envolvidos.

O Ministro Joaquim Barbosa⁸ (BRASIL, 2013) apresenta:

Assim, a criação de uma região metropolitana não pode, em hipótese alguma, significar o amesquinamento da autonomia política dos municípios dela integrantes, materializado no controle e na gestão solitária pelo estado das funções públicas de interesse comum. Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-

⁶ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: abr. 2019.

⁷ Passagem do voto de Maurício Correa na ADI n. 1842, p. 34 do acórdão, item 36. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: abr. 2019.

⁸ Passagem do voto de Joaquim Barbosa na ADI n. 1842, p. 46 do acórdão. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: abr. 2019

administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana. **Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade entre o estado e os municípios envolvidos** (grifo do autor).

Araújo (2017) abriu divergência e discordou da proposta de transferência de competência, concluindo que os municípios teriam de participar e decidir em conjunto com outros entes político-administrativos, sob pena de corresponder a uma usurpação de atribuição pelo Estado.

O ministro Nelson Jobim⁹ (BRASIL, 2013):

(1.12) A decisão do SUPREMO, nessa matéria, deve viabilizar fórmulas flexíveis de forma que a população, por meio de unificação da interpretação do tema, não seja prejudicada com suspensões dos serviços de ABASTECIMENTO DE ÁGUA e TRATAMENTO DE ESGOTO, ora existentes; **(1.13) O SANEAMENTO BÁSICO, por se constituir em típico interesse intermunicipal, não pode ser atribuído ao âmbito estadual, sob pena de violação grave à federação e à autonomia dos MUNICÍPIOS.** (...) (1.15) A competência de instituição das regiões e viabilização da prestação de serviços de interesse metropolitano não se confunde com a competência administrativa ou executória, essa sim vinculada institucionalmente à participação dos MUNICÍPIOS envolvidos. **(1.16) Qualquer legislação que atribua a competência executória de REGIÕES METROPOLITANAS ao ESTADO ou, de alguma forma, subordine as deliberações da AGLUTINAÇÃO a um aceite ou autorização da Assembleia Legislativa Estadual é inconstitucional.** (1.17) Na mesma linha, é inconstitucional a legislação complementar estadual que, ao criar a estrutura de funcionamento da REGIÃO METROPOLITANA, vincule a indicação dos representantes municipais à autorização do GOVERNADOR DO ESTADO ou de qualquer autoridade estadual (grifo do autor).

O ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2013) apontou a natureza coletiva dos interesses envolvidos e considerou que os serviços de saneamento básico no âmbito de regiões metropolitanas não devem ser subordinados a um único ente, mas planejados e executados de acordo com decisões colegiadas, das quais participem os municípios e o Estado federado. Concluindo que os serviços de saneamento não ficam fracionados entre os municípios, nem são transferidos para o Estado, mas dirigidos por uma estrutura colegiada.

Por fim, o ministro Ricardo Lewandowski (BRASIL, 2013) defende com um federalismo cooperativo, com preponderância da gestão compartilhada das novas regiões que devem buscar a harmonização entre os interesses locais e o interesse comum.

De acordo com as conclusões obtidas por Araújo (2017), ao analisar a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1842 (BRASIL, 2013), ficou explícito aos entes federativos o dever de superar conflitos políticos e de proceder a uma gestão compartilhada no âmbito do saneamento

básico, nas regiões metropolitanas, em prol de um modelo de federalismo de cooperação, por despertar interesse comum de distintos órgãos estatais.

Em outro caso análogo, submetido à apreciação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na ADI n.º 2071833-93, de 2013 (SÃO PAULO, 2013), apesar de reconhecido o interesse comum em relação ao interesse local, afirmando a necessidade de colaboração, não se delineou nenhuma proposta para superação dos entraves ao diálogo entre município e Estado.

Nada obstante os avanços incentivados pelo controle judicial sobre tal matéria, como se vê, há questões em aberto. As decisões analisadas revelam que, apesar do modelo de federalismo reclamado pela Carta Política, até o presente momento não houve alteração na dinâmica entre os atores sociais envolvidos na gestão do serviço de saneamento básico no país (ARAÚJO, 2017, p. 427).

Segundo Barroso (2002), a lógica constitucional para a distribuição de competência funda-se no princípio da eficiência. Se o interesse for comum, a gestão pelo Estado é mais apta a obter a universalização do serviço, a qualidade e a modicidade das tarifas. No caso de tratar-se de um serviço eminentemente local, o município terá melhores condições de realizar esses objetivos, cogitando a possibilidade de celebração de um convênio.

Em um outro julgado da Corte de Justiça do Estado de São Paulo, citado por Araújo (2017), a judicialização do descumprimento da legislação pátria pelo próprio ente, nos autos da ADI n.º 0008550-64.2011.8.26.0271, de 2011 (SÃO PAULO, 2016), põe em voga o modelo pouco eficiente adotado por algumas esferas de governo.

Trata-se de uma ação proposta pelo Ministério Público Estadual em face da SABESP, para o fim de obrigá-la, no âmbito do município de Itapevi, a realizar o tratamento de esgoto oriundo dos imóveis, localizados neste município.

Consta dos autos que, apesar de a estatal deter desde 1976 o direito de exploração exclusiva do serviço de saneamento no referido município, *passados 40 anos da assinatura do respectivo contrato de concessão simplesmente 100% dos resíduos retirados dos consumidores eram depositados diretamente no meio ambiente, sem serem submetidos a qualquer tipo de técnica direcionada a sua purificação e reuso*. Nada obstante, o caráter um tanto insólito de ter que se obrigar judicialmente entidade da Administração Indireta a fazer o mínimo que dela se espera segundo a ordem constitucional vigente, o Desembargador Oswaldo Luiz Palu ainda registrou, em seu voto, que foram demonstradas *diversas tentativas de composição extrajudicial do conflito*, o que revela a obstinação por parte da estatal (que é Estado, vale lembrar) em não cumprir nem a lei, nem os serviços a que se obrigou contratualmente e que, nas cidades em que não os tem garantido, não mede esforços para assumi-los (como prerrogativa, mas, pelo visto, não como dever a ser bem desempenhado em prol da população) (ARAÚJO, 2017, p. 421) (grifo nosso).

⁹ Passagem do voto de Nelson Jobim na ADI n. 1842, p. 141 do acórdão. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: abr. 2019.

Os casos e as discussões submetidos ao Poder Judiciário permitem compreender a aplicabilidade das competências constitucionais no caso concreto, bem como as posições mais diversas coadunadas na ADIN, ajuizada no ano de 2004 e julgada em 2013, após significativas divergências.

A sentença em primeira instância condenou a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) a executar as obras necessárias para o tratamento de 85% do esgoto até 31/12/2015 e de 100% até 31/12/2018, mediante a obtenção das licenças necessárias, sendo que a partir das datas assinaladas deveria se abster de lançar o esgoto sem o referido tratamento, sob pena de multa diária. A Companhia estadual interpôs recurso insistindo na falta de recursos financeiros, sendo negado provimento por unanimidade, consequentemente mantida a sentença.

Igualmente, há as flagrantes ilegalidades perpetradas pela própria Administração Indireta, no flagrante descumprimento da legislação, dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais, pondo em risco a saúde e o meio ambiente.

2.5.2 A regulação do saneamento básico

As agências reguladoras caracterizam-se por atrair, complementar ou contrariar interesses públicos e privados, produzindo regras e normas que imputam custos das unidades reguladas. A gênese da regulação veio dos Estados Unidos, desde a década de 1930, chamou-se de quarto poder as atividades atribuídas às agências, contudo Nunes (2007) adverte que a importação de inovações institucionais não traz consigo o contexto cultural e jurídico originário, a contrário requer profundas adaptações na sua transposição.

No Brasil, o regime regulatório constituiu verdadeira reforma do Estado, pela redefinição do papel do Estado na economia, através da delegação legislativa, sob o modelo de “autarquias especiais”. Cria-se um novo poder entre os poderes, exercido por novas agências reguladoras que apontam para a existência de um Estado dentro do Estado. A relação deste (mini) Estado com outro Estado, que lhe dá origem, ainda demandará um trabalho de ajustes (NUNES, 2007).

De acordo com Oliveira (2017), a Lei Federal n.º 11.445/2007 foi o marco legal para o sistema de saneamento básico, ao mesmo tempo que foi para a regulação na prestação destes serviços públicos, tendo como premissa a busca por padronização e metas e indicadores, retirando o aspecto político da gestão do setor para lhe emprestar tecnicidade.

Digo que é um forte avanço por dois motivos. Primeiro porque sobre o setor sempre pairou uma forte indefinição regulatória, sendo tal função exercida ou pelas administrações locais (de forma concentrada e centralizada) ou, no pior dos mundos, de forma intestina pelas empresas estaduais de saneamento. Ou seja, muito pouco se poderia falar de uma regulação efetiva e moderna do setor de saneamento até o advento da sobredita lei nacional. Antes de entrarmos nos contornos da regulação setorial proposta pela Lei 11.445/07, cumpre dar uma breve repisada nas dificuldades e especificidades da regulação do setor de saneamento. (MARQUES, 2009, p. 175).

A reforma administrativa começou a dar contornos regulatórios mais firmes: o Estado regulador que possui uma carga de subsidiariedade, e não intervencionismo, no momento em que o Estado deixa de se colocar como o único capaz de executar as utilidades e os serviços públicos e assume o compromisso político de regular e fiscalizar a execução (OLIVEIRA, 2017).

Nesse sentido, acrescenta Assis (2009) que a progressiva retirada do Estado na execução direta dos serviços públicos demandou a correlata necessidade de acompanhamento do setor por intermédio da regulação, entes especificamente criados para essa finalidade específica.

Marques (2009) aponta que dentre todos os setores de infraestrutura que envolvam indústrias de rede e serviços de universalização obrigatória, o saneamento é um dos mais complexos do ponto de vista regulatório, pelas suas características típicas e uma atividade passível de exploração econômica, a exemplo do tratamento de efluentes industriais, é um serviço público, com interfaces de políticas públicas específicas (saúde, meio ambiente, recursos hídricos, urbanismo), além da interminável disputa em torno da titularidade.

Diferentemente de outras utilidades públicas, no caso do saneamento as externalidades a ele inerentes tornam a fruição do serviço praticamente compulsória para alguma parcela de usuários. De modo que o saneamento ao mesmo tempo em que é um direito dos usuários, acaba por ser também uma obrigação. *Ao contrário do que é possível de ocorrer com outros serviços públicos (telefonias, energia elétrica, distribuição de gás, transporte coletivo) em que o usuário pode abdicar do seu direito de fruição, organizando sua vida para não precisar de tais utilidades, no caso do saneamento uma indigitada opção de não se utilizar do serviço num ambiente urbano pode trazer consequências graves para toda a coletividade.* O que faz o saneamento ser a um só tempo uma atividade econômica organizada como serviço público e uma política pública de adesão obrigatória para os indivíduos (MARQUES, 2009, p. 178). (grifo nosso).

Os serviços de saneamento podem ser prestados diretamente pelo ente titular ou por entidade de sua administração indireta, a exemplo das companhias estaduais. A lei pressupõe que a regulação seja feita pelo próprio Poder Público, por seus órgãos centrais ou pela via hierárquica. Marques (2009) destaca que, em relação aos serviços prestados pela administração direta, seria irrazoável submetê-lo a uma regulação independente, contudo no

caso de descentralização, para a administração indireta, é de rigor, que se crie um ente específico para exercer a regulação.

De outro lado, caso os serviços sejam delegados a um operador privado ou integrante da administração indireta, que não o seu titular, então obrigatoriamente deverá haver previamente a sua delegação, a instituição de um ente que receba competências para regular o serviço.

Oliveira (2017) aduz que completados dez anos de edição da LDNSB, vários estudos mostram que há pouco a comemorar em relação à qualidade dos serviços. Tímidos são os avanços e complexos os problemas a serem enfrentados. De acordo com estudos realizados pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES (2015)¹⁰, houve singelas melhoras nos serviços de saneamento, porém insatisfatórios em algumas regiões.

Indicadores monitorados anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia – IBGE, por meio da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD, apontam grande contingente de pessoas ainda sem acesso aos serviços de saneamento básico. A análise mostra que o abastecimento de água apresentou uma variação de 1,5% de 2014 para 2015, com incremento de 876 mil novos domicílios atendidos, mantendo, assim, a cobertura de 85,4% de 2014. A maior cobertura foi registrada no Sudeste (92,2%) e a menor na Região Norte (60,2%). Já o esgotamento sanitário por rede, que contempla domicílios conectados à rede de esgoto por canalização ou fossa séptica, teve uma variação de 4,5% no período, alcançando uma cobertura de 65,3%. Mais uma vez, a maior cobertura registrada na região Sudeste (88,6%) e a menor na região Norte (22,6%). No mesmo período, cerca de 700 mil domicílios deixaram de esgotar por fossa séptica não ligada à rede coletora ou por fossa rudimentar, passando o percentual de domicílios nessas condições de 34,4% para 32,7%, no ano de 2015. (OLIVEIRA, 2017, p. 929).

Como é possível observar, o cenário nacional ainda carece de maior efetividade regulatória. A característica do ente regulador de serviços públicos é conferir às agências um novo contorno, de articulador das discussões entre o titular dos serviços, os prestadores, os usuários, os conselhos (quando existirem) e a sociedade civil. Assim, a articulação institucional é característica vital das agências (OLIVEIRA, 2017).

Marques (2009) compila os objetivos da regulação, com lastro na LDNSB, a saber: a universalização dos serviços; a qualidade e eficiência da prestação e modicidade tarifária e conclui que, muito embora a Lei 11.445/2007 constitua um grande avanço para que se tenha a efetiva regulação no setor de saneamento, ainda há um longo caminho a percorrer para a efetividade da regulação, no aspecto do usuário (efetivo e potencial), e no centro da proteção estatal, assegurando ao saneamento básico mais objetividade regulatória e menos suscetibilidade às manipulações políticas e aos interesses conjunturais.

A função regulatória busca proteger o consumidor contra a ineficiência, o domínio de mercado, a concentração econômica, a concorrência desleal, o aumento arbitrário dos lucros, ao passo que procura garantir a qualidade, a universalidade e continuidade dos serviços públicos, aos destinatários finais (ASSIS, 2009).

No âmbito do modelo jurídico para a regulação do saneamento básico, as agências podem ser municipais, regionais ou estaduais. A prerrogativa de indicação do regulador por parte do executivo municipal decorre de comando constitucional (art. 30, inciso IV) que define o município como titular (responsável) pelas políticas públicas vinculadas ao saneamento básico.

Lei 11.445/2007: (...) Art. 9º O titular dos serviços, formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo para tanto: (...) II – prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação (BRASIL, 2007).

O município pode optar para formar seu ente regulador ou pode optar por uma autarquia municipal (órgão da administração indireta do município), por integrar uma agência de abrangência regional, com formato de consórcio público (conforme Lei Federal n.º 11.107/2005), ou através de convênio de cooperação com o ente regulador estadual (OLIVEIRA, 2017).

Importante lembrar que a lei abre várias alternativas de configuração do ente que exercerá a regulação. A mais importante, pelo seu caráter inovador, talvez seja a delegação das competências regulatórias pelo titular do serviço para um ente de administração indireta de outra esfera da federação. É o que vem previsto no § 1º do art. 23. Por este dispositivo, alguns requisitos devem ser observados. **O primeiro requisito é que a entidade reguladora delegatária pertença à administração indireta de um ente situado dentro dos limites territoriais do estado. Isso significa que, sendo os serviços de saneamento municipais, o poder local poderá delegar a regulação para um ente de outro município do mesmo estado, para um consórcio de municípios situados nos limites estaduais ou para ente regulador do respectivo estado.** Remanesceria a dúvida quanto a saber se poderia haver delegação da regulação de um município para um ente da administração federal. Na minha opinião, isto não se põe conveniente ou legalmente possível. É inconveniente porque a regulação do saneamento pressupõe proximidade com as circunstâncias locais (urbanísticas, ambientais, sociais) que são incompatíveis com um ente de abrangência mais ampla. É legalmente inviável, pois, do ponto de vista legal, interpreto o art. 23, § 1º (“entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado”) de forma a excluir os entes da administração federal, pois ela é constituída com limites obviamente mais amplos do que os estaduais. O segundo requisito é que o ato de delegação fixe a forma como será exercida a regulação e delimite quais competências regulatórias são objeto de delegação. O que deixa claro que a delegação pode ser parcial, remanescendo o exercício de competências regulatórias com o poder público delegante (MARQUES, 2009, p. 180). (grifo nosso).

10 Situação do Saneamento Básico no Brasil – uma análise com base no PNAD 2015. Disponível em < <http://abes-dn.org.br/pdf/Situacao.pdf> > Acesso em 20/01/20.

As agências reguladoras municipais têm, como ponto favorável, a sintonia com a realidade local e a dedicação exclusiva ao modelo contratual, em prol do princípio da especialidade, o que contribuiu com a celeridade na solução de conflitos. Porém um aspecto negativo está relacionado ao impacto operacional que torna muito onerosa a manutenção de equipe técnica especializada e possível ociosidade, considerando que a fiscalização sobre a qualidade dos serviços é sazonal, e o reajuste tarifário acontece a cada 12 meses. Uma das possibilidades para minimizar o elevado custo seria o formato de agência multissetorial, possibilitando novas competências e amortização de seu custeio (OLIVEIRA, 2017).

A agência reguladora intermunicipal (consórcio público) surge de um cenário de inúmeras obrigações legais e baixa disponibilidade de recursos financeiros que se apresentam como mecanismos eficazes de associação, cujo escopo é a realização de questões comuns aos entes federativos que os integram. O modelo em análise privilegia o federalismo cooperativo e emerge de uma solução compatível com as premissas instituídas pela LDNSB (OLIVEIRA, 2017).

Os consórcios públicos perseguem o ganho de escala para tornar a atividade regulatória eficiente e menos onerosa, em prol da modicidade tarifária. Em uma análise macro, o responsável pelo custeio da agência reguladora é o cidadão – consumidor, através da tarifa. Oliveira (2017) afirma que fatores políticos, técnicos e financeiros têm demonstrado que o modelo de cooperativismo intermunicipal tem sido uma decisão acertada e economicamente viável, contribuindo para o equilíbrio das relações entre os prestadores de serviços e usuários.

Um outro aspecto ponderado em relação aos consórcios é que eles têm preservado as agências de interferências políticas e de interesses privados. Oliveira (2017) cita como exemplo bem-sucedido a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – ARES-PCJ, instalada em 2011, congregando em 2017 mais de 55 municípios e mais de 6 milhões de habitantes.

Um outro modelo jurídico-institucional é a delegação das competências de regulação e fiscalização a um ente regulador instituído pelo Estado, por meio de um convênio de cooperação entre o município e o Estado. O ponto favorável deste modelo é a sintonia com a sistemática de acompanhamento e validação econômica e de investimentos de contratos e programas; de outro lado, a fragilidade é a baixa ou inexistente participação dos municípios, na formulação das bases regulatórias e a fragilidade e mitigação do controle social (OLIVEIRA, 2017).

Um aspecto que merece atenção é a qualidade regulatória, que impõe aos reguladores promoverem ativamente o desenvolvimento de novas capacidades de gestão, coordenação e utilização de ferramentas e diretrizes, para entregar melhores resultados de regulação. Algumas iniciativas dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) empreendem esforços para a padronização de boas práticas (OLIVEIRA, 2017).

Oliveira (2017) ilustra que foi lançado um estudo da Confederação Nacional da Indústria, denominado Índice de Qualidade Regulatória – IQR, para fomentar um debate mais atualizado sobre reforma regulatória no Brasil, que apresenta como preocupação crucial as fragilidades que anseiam uma reforma regulatória, objetivando em síntese a melhoria da qualidade dos processos regulatórios e garantindo a previsibilidade e segurança jurídica. Nesse aspecto, quando as atribuições de responsabilidades não são muito claras e as orientações abrangentes, prospera uma governança fraca.

Por fim, um outro fator de grande impacto regulatório é a falta de autonomia das agências reguladoras, tema que ganhou repercussão nos 10 anos da Lei de Saneamento Básico. De acordo com Oliveira (2007), a prática regulatória no Brasil tem demonstrado que vários requisitos essenciais para configuração da autonomia e/ou independência das agências, enquanto autarquias em regime especial, não são respeitados pelo próprio Poder Público que as instituiu.

Dentre os pontos mais sensíveis destacam-se a estabilidade de seus dirigentes e a autonomia do regulador. Um dos pilares de garantia da autonomia da agência é a estabilidade dos seus dirigentes que não têm o condão de apenas instituir garantias pessoais à pessoa física do diretor, mas a garantia de autonomia ao regulador em suas decisões e funções técnicas, blindando a entidade e seu dirigente de retaliações ou perseguições (OLIVEIRA, 2017).

Em relação à autonomia do regulador, um outro ponto que vem causando preocupações no exercício da atividade regulatória é a falta de custeio por fontes próprias. Assim, um dos graves problemas enfrentados é a falta de autonomia financeira para o exercício das atividades regulatórias, as agências estão subordinadas à unicidade orçamentária da administração direta, ou seja, os orçamentos das agências integram os orçamentos dos ministérios aos quais estão vinculadas (OLIVEIRA, 2017).

Os recursos oriundos de taxa de regulação e fiscalização poderiam garantir a sua fonte de custeio, contudo, na prática, as taxas de regulação integram o orçamento geral da União ou dos Estados e, existindo regra de contingenciamento, a ordem se estende ao ente regulador (OLIVEIRA, 2017).

Dessa forma, a regulação do saneamento básico carece de contornos mais específicos, com vistas a garantir a satisfação das finalidades institucionais, sendo que a análise do impacto regulatório pode ser um bom caminho para um real diagnóstico das vulnerabilidades regulatórias.

CAPÍTULO III: AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O estudo de caso tem sua origem em uma tradição de pesquisa médica e psicológica, na qual se refere a uma análise detalhada de um caso individual. Este método supõe que se pode adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso. Trata-se de uma análise holística mais completa possível que considera a unidade social como um todo, seja um indivíduo, uma família, ou uma instituição, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos (GOLDENBERG, 2013).

“Através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística” (GOLDENBERG, 2013, p. 34).

O objetivo geral inicialmente delineado, no presente estudo, foi analisar a importância e efetividade de uma agência reguladora de saneamento básico para o desenvolvimento social. Como objetivos específicos, foram definidos: i) analisar as diretrizes das políticas públicas de saneamento básico, nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário e as interfaces no desenvolvimento social; ii) pesquisar a autonomia e a independência institucional das agências reguladoras em relação ao governo (ARSESP ou ARES-PCJ); iii) analisar os mecanismos que garantem a efetivação e monitoramento dos atos regulatórios e a participação social na formulação e implementação da política de saneamento básico.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, os objetivos iniciais foram ajustados, inicialmente os estudos eram voltados para a agência reguladora em seu aspecto institucional de funcionamento, tendo o saneamento básico como elemento secundário. Contudo, após levantamento bibliográfico, houve uma revisão no aspecto de relevância, dessa forma o saneamento básico tornou-se a razão de ser da pesquisa, ressignificando a posição da agência reguladora como ente responsável pelo saneamento básico, porque a importância da agência é consequência de suas ações concretas.

Dessa forma, o objetivo geral passou a ser a análise do papel das agências reguladoras de saneamento básico para o desenvolvimento social; por sua vez, os objetivos específicos foram: i) analisar a reformulação do papel do Estado e o surgimento das agências reguladoras e a sua forma jurídica; ii) analisar as Políticas Públicas de saneamento básico, nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário; iii) analisar o papel de uma agência na concretização das políticas de saneamento.

Tal alinhamento justifica-se pelo fato de que a importância da agência reguladora, enquanto objeto de estudo, situa-se no campo abstrato do “dever ser”, enquanto instituição com modelagem jurídica própria, criada com o fim de trazer mais técnica e afastar aspectos políticos e patrimonialistas da Administração Pública. Contudo, importa para o presente estudo a realidade concreta, o aspecto prático de sua atuação na concretização do saneamento básico, considerando o longínquo caminho a ser percorrido para a efetivação do saneamento básico, enquanto direito de todos e dever do Estado.

Dessa forma, o estudo de caso objetiva analisar qualitativamente a participação e as contribuições da agência reguladora na concretização das políticas públicas de saneamento básico, definidas nos princípios jurídicos positivados na Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico.

O estudo de caso utilizou como instrumentos de coleta de dados: (i) o questionário e (ii) a entrevista. O questionário preenchido é apresentado neste capítulo e a transcrição da entrevista segue no Anexo I. O questionário e a entrevista foram construídos e estruturados a partir dos princípios legais insculpidos na Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, para cada princípio definiu-se uma métrica capaz de qualificá-lo.

A escolha pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) justifica-se por se tratar de uma agência reguladora especializada no aspecto de competência material em saneamento básico, bem como por ter abrangência estadual e por regular os serviços executados pela Companhia Estadual de Saneamento Básico – Sabesp.

Além disso, a escolha da ARSESP possibilitou analisar a gestão pública de saneamento básico em um nível mais amplo, tanto na execução quanto na regulação, isso porque do total de 645 municípios no Estado de São Paulo, 319 são conveniados e regulados pela ARSESP. Em apenas quatro dos municípios regulados pela agência, os serviços de saneamento são executados pela iniciativa privada, dessa forma, 1,25% dos municípios regulados pela ARSESP conta com a execução dos serviços por empresa privada. Nesse aspecto, a pesquisa optou por uma agência estadual que regula mais de 98% de serviços executados por companhia estadual.

Outro fator de relevância para definir a ARSESP deve-se, ainda, ao fato de que a região Sudeste, na qual se situa o Estado de São Paulo, conta com os melhores índices de saneamento básico, apesar de ainda não serem ideais, e encontram-se à frente das demais regiões do país. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS

(2018)¹¹, o índice de rede de abastecimento de água na região Sudeste é de 91,03%, seguido de um índice de coleta de esgoto de 79,21%, dos quais apenas 50,09% são tratados; registrando um índice de perdas de água de 34,38%.

O primeiro contato com a ARSESP foi no dia 1º de novembro de 2019, por telefone, com Sr. Luiz Antônio de Oliveira Júnior, especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos da ARSESP, que demonstrou interesse pela pesquisa e encaminhou seu endereço eletrônico para envio do questionário.

No dia 05 de novembro de 2019, por meio do contato anteriormente mencionado, foi enviado à ARSESP o ofício de apresentação da pesquisa, subscrito pela orientadora, professora Livre-Docente Ana Elisa Périco, bem como fora enviado o devido questionário, estruturado em quatro blocos, a saber: Bloco I - Atendimento, disponibilidade e qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; Bloco II - Peculiaridades regionais e locais e adequabilidade; Bloco III - Articulação com outras políticas e integralidade; e Bloco IV - Transparência das ações e controle social: Princípio da transparência das ações e controle social.

O questionário foi devolvido com as respostas no dia 25 de novembro de 2019. Ato contínuo, após análise das respostas, foram identificados alguns pontos de relevância para a pesquisa que foram explorados na entrevista, a saber: planejamento (participação da ARSESP na formulação das políticas públicas); o poder sancionatório da agência; a disponibilização de dados e o controle social.

O questionário foi respondido pelo especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos, Sr. Luiz Antônio de Oliveira Júnior, sendo que as respostas foram encaminhadas para análise e supervisão institucional do diretor-presidente e diretor de Regulação Técnica e Fiscalização dos Serviços de Saneamento Básico, Sr. Hélio Luiz de Castro.

Para a realização da entrevista, houve duas tentativas para alinhar agenda, possibilitando a participação do diretor-presidente, sendo agendada na possível disponibilidade do diretor-presidente, no dia 05 de dezembro às 14 horas, na sede da ARSESP, em São Paulo. Contudo, na data da entrevista, houve um imprevisto na agenda do diretor-presidente, restando prejudicada a sua participação, seguindo a entrevista com o especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos, Sr. Luiz Antônio de Oliveira Júnior.

¹¹ Disponível em < <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/dados-regionais>>. Acesso em 10 janeiro de 2020.

De forma a tornar este capítulo mais fluido, em um primeiro momento será apresentada a ARSESP, com suas características institucionais. Na sequência, será apresentado o questionário respondido pela agência reguladora e, por fim, apresentada uma análise mais crítica sobre os principais pontos discutidos na entrevista.

3.1 ARSESP, institucionalmente apresentada

Os dados institucionais da ARSESP foram obtidos no seu endereço eletrônico¹² e no seu fôlder institucional, atualizado em julho de 2019¹³.

A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo é uma autarquia de regime especial, atualmente vinculada à Secretaria de Governo do Estado de São Paulo, criada pela Lei Complementar nº 1.025, de 07 de dezembro de 2007, e regulamentada pelo Decreto nº 52.455, de 07 de dezembro de 2007, com o objetivo de regular, controlar e fiscalizar os serviços de gás canalizado e de saneamento básico de titularidade estadual e fiscalizar os serviços e atividades de energia elétrica, de competência da União, ou de saneamento básico, de competência municipal, delegados ao Estado de São Paulo pelos órgãos competentes.

A ARSESP foi instituída a partir da Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE, autarquia criada pela Lei Complementar nº 833, de 17 de outubro de 1997, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar os serviços de energia. A criação da ARSESP está inserida no contexto de modernização da política pública do setor de saneamento básico, marcada pela aprovação de dois importantes marcos legais – a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

No âmbito das competências institucionais da AERSESP, cumpre-lhe regular, controlar e fiscalizar, no âmbito do Estado de São Paulo, os serviços de gás canalizado e de saneamento básico de titularidade estadual, preservadas as competências e prerrogativas municipais. Em relação aos serviços e às atividades de energia de competência da União, a ARSESP exerce as funções de fiscalização, controle e regulação, delegadas pelo órgão ou

¹² Disponível em <<http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/Institucional.aspx>>. Acesso em 29 jan. 2020.

¹³ Disponível em <http://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/folder_institucional_portugues_jul_19.pdf>. Acesso em 29 jan. 2020.

entidade federal competente, observado o disposto nas leis e regulamentos estaduais e federais, no instrumento de delegação e nos contratos.

Em relação aos serviços públicos de saneamento básico de titularidade municipal, a ARSESP exerce as funções de fiscalização, controle e regulação, incluída a tarifária, delegadas ao Estado de São Paulo, observado o disposto nas leis e regulamentos, nas diretrizes da legislação nacional e estadual para o saneamento básico, no instrumento de delegação e nos contratos.

No exercício de suas competências de regulação, controle e fiscalização, a ARSESP ainda possui uma série de atribuições, como a de receber, apurar e encaminhar soluções relativas às reclamações dos usuários, protegendo os seus interesses e direitos.

A ARSESP é uma agência multissetorial que regula, controla e fiscaliza os serviços de gás canalizado e de saneamento básico de titularidade estadual, bem como os serviços de energia elétrica ou de saneamento básico municipal, delegados ao Estado por seus titulares. Na qualidade de autarquia de regime especial, a ARSESP possui autonomia decisória, administrativa, orçamentária e financeira.

A Agência na sua função institucional busca promover o constante aperfeiçoamento e estimular a universalização dos serviços prestados, aliando qualidade, eficiência e modicidade tarifária, assegurando, ainda, o equilíbrio econômico-financeiro e o efetivo cumprimento dos contratos de concessão.

O papel da ARSESP é promover o equilíbrio das relações entre os agentes dos setores regulados, com interseção entre o Poder Concedente, os usuários e as concessionárias. A estrutura organizacional da ARSESP inclui os órgãos superiores – Diretoria Colegiada, Conselhos de Orientação e Ouvidoria – e a Consultoria Jurídica, que é exercida pela Procuradoria Geral do Estado – PGE, de acordo com o disposto na Lei Complementar nº 1.025/2007, no Decreto nº 52.445/2007 e no Regimento Interno (Deliberação ARSESP nº 053, de 27 de abril de 2009).

Além dos órgãos superiores e da Consultoria Jurídica, a estrutura da ARSESP é composta pelo diretor-presidente e por cinco Diretorias. Vinculada ao diretor-presidente está a Secretaria Executiva, que compreende as áreas administrativo-financeiras e de recursos humanos, enquanto as superintendências e gerências estão subordinadas às Diretorias, conforme descritas no Regimento Interno da ARSESP.

A Diretoria Colegiada da ARSESP é composta por cinco diretores, distribuídos da seguinte forma: – Diretoria de Regulação Técnica e Fiscalização dos Serviços de Energia; – Diretoria de Regulação Técnica e Fiscalização dos Serviços de Distribuição de Gás

Canalizado; – Diretoria de Regulação Técnica e Fiscalização dos Serviços de Saneamento Básico; – Diretoria de Regulação Econômico-Financeira e de Mercados; e – Diretoria de Relações Institucionais.

Os diretores são designados após arguição pública e aprovação pela Assembleia Legislativa, com mandatos fixos e não coincidentes de 5 (cinco) anos, vedada a recondução. Os diretores somente perdem o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. Como órgão superior de direção da ARSESP, são atribuições da diretoria: coordenar, supervisionar, fiscalizar e executar as atividades institucionais, técnicas e administrativas de competência da Agência.

Os Conselhos de Orientação de Energia e de Saneamento Básico da ARSESP são órgãos de participação institucionalizada da sociedade na Agência que se manifestam por meio de deliberações e recomendações.

Os membros dos Conselhos são designados pelo governador, com mandato de quatro anos, vedada a recondução, devendo possuir reputação ilibada, idoneidade moral e reconhecida capacidade em sua área de atuação.

3.2 Questionário de pesquisa

Um questionário de perguntas foi encaminhado à ARSESP, conforme já mencionado. As questões foram cuidadosamente elaboradas e são vinculadas aos princípios do saneamento básico. Nesta seção, são apresentadas as respostas obtidas. Entende-se relevante a apresentação integral das respostas, pois representam um pronunciamento oficial da agência em resposta às dúvidas e aos questionamentos apontados.

Bloco I – Atendimento, disponibilidade e qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: **Princípio da universalização e princípio da segurança, qualidade e regularidade:**

1.1) Quantos Municípios a ARSESP regula e/ou fiscaliza?

Resposta: Atualmente são 319 municípios conveniados à ARSESP que delegaram as atividades de regulação e fiscalização.

1.2) Dos municípios regulados, quantos são executados por empresas privadas e quantos por empresas públicas? Quais?

Resposta: Quatro concessões privadas: BRK Ambiental – Santa Gertrudes/SP; Saneaqua Mairinque – Mairinque/SP; Águas de Cabralia – Cabralia Paulista/SP; Foxx URE-BA Ambiental – Barueri/SP (contrato de PPP referente à etapa de tratamento de resíduos sólidos – Unidade de recuperação energética). Planta ainda não foi implantada.

1.3) Para a ARSESP há diferença na execução dos serviços por empresa pública ou privada? Quais?

Resposta: Não há diferenças, exceto questões contratuais, devido à natureza dos contratos de concessões e contratos de programa. A Atuação da ARSESP é a mesma para as duas modalidades de prestação de serviço que devem atender aos mesmos regramentos (deliberações).

1.4) Em relação ao princípio da universalização, quais são as diretrizes da ARSESP? E, quais as contribuições para a sua concretização?

Resposta: A principal diretriz da ARSESP é acompanhar as metas dos planos municipais de saneamento. O principal instrumento para delinear as etapas de universalização é o PMSB, uma vez que o titular deve indicar quais os programas e ações, bem como os investimentos necessários para a universalização dos serviços de saneamento. A ARSESP, assim como as demais agências reguladoras, pode colaborar com os municípios por meio de informações obtidas nas fiscalizações, em especial das metas de desempenho, para as revisões periódicas dos PMSBs, ajustando de maneira factível as metas/investimentos.

As fiscalizações são importantes para que os prestadores de fato cumpram as obrigações dos PMSB, incluindo a universalização e qualidade dos serviços prestados aos usuários.

1.5) Qual o parâmetro estabelecido pela ARSESP para fiscalizar a universalização dos serviços?

Resposta: Os principais parâmetros são os indicadores, metas e investimentos previstos nos PMSBs e contratos para universalização. Esses indicadores são considerados também nos processos de revisões tarifárias, de forma a definir uma tarifa compatível com o nível de atendimento.

1.6) Qual o índice de universalização nos municípios sob a jurisdição da ARSESP, considerando a área urbana e a área rural?

Resposta: Nos municípios operados pela Sabesp (371), o índice geral de atendimento de água é de aproximadamente 95,6% e de atendimento de esgoto 85%. O índice de tratamento de esgoto está na ordem de 83%.

Esses índices “misturam” áreas urbanas e rurais, definindo um termo de “área atendível”. A área atendível é o conjunto de áreas urbanizadas regulares e a regularizar, a ser atendido pela Sabesp com rede pública de abastecimento de água e esgotamento sanitário, definido em comum acordo pelas partes (unidade de negócio Sabesp e prefeitura). Esta área pode ser alterada, ao longo do tempo em função da expansão da área urbanizada e regularizada.

Essa área atendível é difícil de ser definida em projeções. Assim, a Arsesp tem orientado os municípios e a Sabesp a incluírem um mapa dessas áreas atendíveis nos PMSBs para “facilitar” o acompanhamento das metas de cobertura/atendimento.

Os contratos de programa possuem metas individuais que são fiscalizadas anualmente.

1.7) Quais as medidas objetivas adotadas pela agência para o cumprimento da universalização dos serviços?

Resposta: As fiscalizações técnicas, que podem acarretar processos sancionatórios nos casos de não atendimento; Definição do nível tarifário compatível com os índices atuais de atendimento, bem como considerando os investimentos previstos e necessários para o avanço dos índices rumo à universalização.

1.8) De acordo com uma matéria veiculada na Folha de S. Paulo, em 09 de outubro de 2019, “Mantido o ritmo, Brasil vai atrasar em 30 anos meta de saneamento universal”, qual a opinião da diretoria técnica da ARSESP, sobre a matéria?

Resposta: A partir das informações veiculadas, o ritmo dos investimentos não está acompanhando o que estava previsto no Plansab, indicando trinta anos adicionais ao prazo inicial. A questão da universalização a nível nacional deve ser avaliada do ponto de vista efetivo, considerando a capacidade de investimentos, fontes de recursos e capacidade de pagamento dos usuários. O estabelecimento de metas de universalização de forma ousada não pode ser um plano de desejos, mas sim um plano factível. Essa afirmação não significa que as metas do Plansab não são factíveis, mas apenas uma premissa para qualquer definição de meta.

O Governo Federal vem desenvolvendo ações, incluindo alterações no marco legal, buscando atrair a iniciativa privada para aumentar o nível de investimentos no saneamento. É preciso apenas definir de que forma esses investimentos adicionais serão remunerados. Se for via

tarifa, há de se avaliar de maneira atenciosa a capacidade de pagamento dos usuários, pois poderão impactar em aumento tarifário.

1.9) Quais são os investimentos de base e cruciais para a universalização?

Resposta: Os investimentos básicos para universalização são em expansão de redes de abastecimento de água, coleta e afastamento de esgoto (obras lineares). Além disso, ampliações e/ou implantações de novas estações de tratamento de água e de esgoto. Um desafio para universalização são as áreas de ocupação irregulares, onde há necessidade de obras/intervenções precedentes às obras básicas de saneamento, como adequação habitacional, remoção de famílias em áreas irregulares, em especial em fundos de vales e mananciais.

1.10) Considerando o índice de atendimento, é possível afirmar que o mesmo corresponde à plena e satisfatória segurança e qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário?

Resposta: Sim, é possível. Não basta implantar tubulações de água e de coleta de esgoto sem que os serviços atendam de maneira plena e satisfatórias aos requisitos de qualidade e continuidade dos serviços.

1.11) Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário atendem às normas de segurança?

Resposta: Nos municípios regulados pela ARSESP, não há situações críticas que comprometam a segurança dos serviços. Alguns casos pontuais, que são avaliados em conjunto com outros órgãos, como vigilância sanitária, mas sem comprometerem a segurança.

1.12) Como é feito o controle da qualidade da água e do esgotamento sanitário? Em relação a este último, quais são os padrões de referência para lançamento nos cursos de água?

Resposta: O controle da qualidade da água é realizado pelos prestadores, conforme preconiza a Portaria Consolidada nº 5, Anexo XX, do Ministério da Saúde. Além disso, são realizadas análises pela vigilância sanitária. A ARSESP utiliza os resultados do automonitoramento dos prestadores e das informações disponibilizadas no SISAGUA (Secretaria Estadual de Saúde), para avaliar a qualidade da prestação dos serviços regulados.

Em relação ao lançamento de esgoto tratado, a ARSESP avalia as análises realizadas pelos prestadores, tendo como referência a Resolução CONAMA 430 e o Decreto Estadual 8468/76

que definem os padrões de lançamento e de qualidade. O objetivo da ARSESP, nos dois casos, é de avaliar o desempenho operacional dos prestadores, ficando a cargo dos demais órgãos as questões relacionadas à saúde e poluição ambiental.

A ARSESP tem convênio de cooperação com a Secretaria de Estado da Saúde para tratar de forma conjunta as questões de qualidade da água e está negociando convênio semelhante com a CETESB para as questões de tratamento de esgoto.

1.13) As análises laboratoriais de qualidade e segurança da água são feitas pelo responsável pela execução dos serviços? A agência confere e valida os resultados? Como?

Resposta: Sim, as análises são realizadas pelos prestadores. A ARSESP não realiza “contraprovas”, mas avalia os resultados e demais ações que demonstrem as boas práticas que garantam aqueles resultados (calibração de equipamentos, certificações, procedimentos etc.).

1.14) Considerando um estudo da Unicamp, foram identificadas 58 substâncias na água potável com riscos de infertilidade a câncer. Qual o controle e as medidas prioritárias para a segurança e qualidade da água?

Resposta: A ARSESP acompanha as discussões sobre esse tema, mas, pela especificidade, entende que as definições são de responsabilidade dos órgãos competentes (Ministério da Saúde/Vigilância Sanitária e Epidemiológica). Caso haja alguma alteração nos padrões de potabilidade que demandem ações adicionais dos prestadores, a ARSESP passará a acompanhar/exigir como requisito de qualidade da prestação dos serviços (serviço adequado), inclusive nos aspectos econômico-financeiros, uma vez que possivelmente demandarão ajustes operacionais, com incremento de investimentos e despesas.

1.15) Quais as contribuições da ARSESP para a eficiência e efetividade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário?

Resposta: O processo de fiscalização da ARSESP tem trazido resultados significativos para melhoria da eficiência dos serviços regulados. A atuação da ARSESP é focada em avaliar as condições de conservação e dimensionamento das instalações de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de forma a garantir que os serviços sejam prestados em quantidade e qualidade. As fiscalizações resultam em relatórios e laudos de constatação técnica, sendo que os prestadores são notificados das não conformidades, sendo definidos prazos para regularização e melhorias. Como exemplo, é exigida a instalação de equipamentos-reservas de

bombeamento de água e esgoto, o que diminui a intermitência nas situações de problemas eletromecânicos com os equipamentos principais.

Do ponto de vista tarifário, a metodologia utilizada pela ARSESP define critérios de eficiência operacional, com mecanismos de compartilhamento de ganhos de eficiência com os usuários para modicidade tarifária.

Bloco II – Peculiaridades regionais e locais e adequabilidade: **Princípio das peculiaridades locais e regionais e princípio da adequabilidade**

1.16) O plano de saneamento básico conta com a participação da ARSESP? Como? Em caso positivo quais as diretrizes para satisfação do princípio da adequabilidade técnica?

Resposta: A ARSESP não participa da elaboração dos PMSBs. Normalmente quando o município assina o convênio de cooperação para delegar as atividades de regulação e fiscalização, o PMSB e contratos de programa/concessão já estão concluídos.

Recentemente a ARSESP assinou convênio com a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente para revisão dos PMSBs dos municípios regulados pela ARSESP. Há expectativa de uma maior participação da agência no sentido de contribuir com os aspectos técnicos, metas e ações adicionais para garantir a adequabilidade técnica.

1.17) Quais os indicadores que a agência possui para atestar a adequabilidade dos serviços?

Resposta: Atualmente são utilizados os indicadores contratuais (índice de cobertura de água e esgoto; índice de tratamento de esgoto; índice de perdas). Além desses, a ARSESP vem elaborando deliberações no sentido de avaliar a prestação de serviço adequada. A Deliberação ARSESP nº 106/09 define as condições de prestação de serviços, sendo um balizador para avaliação da ARSESP. Outra deliberação importante é a nº 550/15 que dispõe sobre os prazos para reparos de vazamentos visíveis nas redes de água e de esgoto e prazos para execução dos serviços de reposição do passeio e/ou via pública.

Além disso, as fiscalizações nas instalações dos prestadores avaliam atendimento às normas técnicas e de segurança, buscando minimizar interrupções dos serviços.

Alguns indicadores técnicos são utilizados em fiscalizações remotas, como índice de reservação, índice de exploração dos mananciais, índice de capacidade das estações de tratamento de água e de esgoto, consumo *per capita*, entre outros.

1.18) As peculiaridades locais são levadas em consideração para o planejamento do saneamento básico? Como influenciam as escolhas técnicas pelo prestador do serviço? Qual a contribuição da agência para avaliar se as peculiaridades locais estão sendo atendidas?

Resposta: A ARSESP, assim como a maior parte das agências reguladoras, não participa da atividade de planejamento. Do ponto de vista de política pública, as características locais devem ser consideradas, pois são relevantes fatores para universalização e prestação adequada dos serviços de saneamento. Uma vez definida a política pública pelos municípios e/ou Estado, a atuação da ARSESP é no sentido de acompanhar as ações indicadas nos planos, que devem sim considerar as particularidades locais. Por esse motivo, as metas são definidas por municípios (cada município com uma meta), uma vez que possuem condições técnicas e econômicas distintas.

1.19) Na perspectiva da agência, considerando o aspecto da captação de água, qual seria a opção mais segura, a superficial ou subterrânea? Por quê?

Resposta: A Agência não entra no mérito da definição, uma vez que a forma de abastecimento de água é definida no PMSB, que considera aspectos de disponibilidade hídrica, custos de adução/tratamento, qualidade dos mananciais, entre outros. A opção mais segura depende de aspectos locais, uma vez que um determinado manancial subterrâneo pode estar situado em áreas contaminadas ou não fornecer vazão suficiente para garantir o abastecimento de água. Normalmente as questões de qualidade e quantidade são consideradas na definição do manancial.

Bloco III – Articulação com outras políticas e integralidade: **Princípio da integralidade e princípio da articulação com outras políticas**

1.20) A integralidade dos serviços compreende a satisfação de todas as atividades compreendidas pelo saneamento básico (água, esgotamento, resíduos e drenagem urbana), o que a ARSESP faz para atendimento da integralidade?

Resposta: A ARSESP atua por delegação dos titulares dos serviços. Até o momento, a ARSESP possui apenas um convênio de cooperação, delegando as atividades de regulação do tratamento de resíduos sólidos em Barueri. O empreendimento ainda está em fase de implantação e não houve atuação efetiva da agência até o momento. A ARSESP vem capacitando a equipe técnica para possíveis delegações da regulação dos serviços de resíduo sólido e drenagem urbana.

Cabe aos municípios, na condição de titular dos serviços de saneamento básico, planejarem as atividades compreendidas pelo saneamento básico, incluindo a forma de prestação desses serviços, regulação e fiscalização.

1.21) Quais as contribuições do princípio da integralidade para a ARSESP? Todas as atividades são reguladas pela agência? Em caso positivo qual a mais importante e que possui impacto positivo nas demais e por quê?

Resposta: A ARSESP regula e fiscaliza os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 319 municípios. Atualmente, possui um convênio para regular e fiscalizar a futura Unidade de Recuperação Energética – tratamento de resíduos sólidos de Barueri-SP, mas ainda em fase de implantação.

1.22) Como a ARSESP articula com outras políticas públicas? Há um termo de compromisso? Quais as contribuições?

Resposta: A ARSESP tem articulação com a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, buscando aperfeiçoar a política pública de saneamento, instrumentalizada nos PMSBs. Serão investidos pela Agência R\$ 9,3 mi, oriundos da arrecadação da Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização, para desenvolver estudos que darão cobertura às despesas previstas para a contratação de empresa ou consórcio para fins de execução dos trabalhos. Com o objetivo de melhorar a prestação do serviço de saneamento e a qualidade de vida da população, a ARSESP e a SIMA uniram esforços para organizar e prestar esse serviço essencial à saúde pública da população e ao meio ambiente. Os municípios devem designar uma equipe técnica responsável para compor o Grupo Executivo Local (GEL) que fornecerá as informações necessárias e acompanhará o desenvolvimento dos trabalhos para execução do estudo.

1.23) Segundo Heller¹⁴, embora o PLANSAB estimule ações intersetoriais, as estruturas responsáveis pela execução, ao que cita as companhias estaduais, organizavam-se na lógica setorial? Como a ARSESP se posiciona em relação a essa crítica?

Resposta: As companhias estaduais foram criadas na época do Planasa (década de 70), em um contexto completamente diferente do atual. O grande mote das companhias era a realização de

¹⁴ No caso dessas companhias, fortemente marcadas pelo legado do Planasa, prevalece uma concepção limitada, com foco exclusivo na prestação dos serviços, baseados em modelos tecnológicos estanques, que dificilmente consideram as inter-relações entre o abastecimento de água e o esgotamento sanitário e o manejo de águas pluviais e de resíduos sólidos, o uso e ocupação do solo, a gestão ambiental e o manejo de recursos hídricos (HELLER, 2012. p. 72)

grandes obras para expandir a cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A busca por ações intersetoriais deve fazer parte da etapa de planejamento, local e regional, de responsabilidade dos titulares, e que deve considerar outros atores, entre eles os prestadores de serviços. Não nos parece correto colocar toda a responsabilidade nas companhias estaduais pela falta de ações integradas dos serviços de saneamento, uma vez que atuam prioritariamente nos serviços de água e esgoto.

1.24) Quais as dificuldades de articulação com outras políticas públicas? Por quê?

Resposta: Possivelmente pela falta de articulação entre os diversos órgãos/atores responsáveis pela formulação das políticas públicas que acabam concentrando os esforços e estudos na sua área específica de atuação, o que dificulta a integração com outras políticas. Vale ressaltar que a ARSESP não tem competência de formular políticas públicas, mas sim de contribuir para implementação das políticas dos setores regulados. Isso não impede, claro, de a ARSESP contribuir para as melhorias das políticas, subsidiando o governo no que for possível.

A ARSESP tem buscado articular-se com outros órgãos no sentido de integrar as atuações e contribuir para a melhoria dos serviços regulados.

Bloco IV – Transparência das ações e controle social: **Princípio da transparência das ações e controle social**

1.25) No âmbito da regulação e fiscalização pela ARSESP, quais os sistemas disponíveis para o público?

Resposta: A ARSESP possui um Serviço de Atendimento ao Usuário - SAU ARSESP – que tem como objetivo receber, apurar e encaminhar soluções relativas às reclamações dos usuários sobre os serviços de gás canalizado e de saneamento básico, assim como sobre os serviços de energia elétrica, cujo atendimento é prestado pela ARSESP, conforme convênio de delegação e descentralização firmado com a ANEEL.

Além desta atribuição, cabe ao SAU ARSESP prestar orientações e informações sobre a legislação dos setores, como, por exemplo, os direitos e deveres dos usuários e das concessionárias ou prestadores de serviços.

O relacionamento com usuários é mantido por meio de canais de atendimento de acesso gratuito (telefone, e-mail, formulário no site, carta e presencial), sendo que para registrar uma reclamação é recomendado que o usuário busque, primeiramente, solucionar o problema com a concessionária ou o prestador de serviços. Disponibiliza ainda o aplicativo ARSESP, por

meio dele o consumidor poderá registrar a sua reclamação sobre os serviços de saneamento básico, gás canalizado ou energia elétrica, consultar seu andamento, encaminhar fotos e, também, conhecer os principais direitos e deveres dos consumidores.

1.26) É possível visualizar a oferta e demanda dos serviços e consequentemente a universalização dos serviços, por dados disponibilizados pela ARSESP?

Resposta: Atualmente é possível visualizar o mapa de atuação da ARSESP (Saneamento básico, gás canalizado e energia elétrica), regulamento e condições da prestação dos serviços e as tarifas praticadas. Nas notas técnicas dos processos de revisões tarifárias, é possível verificar as questões relacionadas à demanda e oferta dos serviços. No caso da Sabesp, essas informações são globais e ainda não disponibilizadas por município.

A ARSESP está avaliando as informações que serão disponibilizadas no site referente aos processos de fiscalização. De todo modo, eventuais informações não disponibilizadas podem ser solicitadas através do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

1.27) Há um registro das atuações e eventuais TACs levados a efeito pela agência? Quais os assuntos mais recorrentes, objeto de atuação?

Resposta: As não conformidades mais recorrentes, objetos de atuação da Agência, são referentes ao não atendimento de metas contratuais. (Cobertura de Água e Esgoto, Índice de Tratamento de Esgoto e Índice de Perdas). A Agência ainda não firmou TACs. Tais informações ainda não estão disponíveis para consulta no site ARSESP.

1.28) Quais as medidas corretivas e preventivas adotadas pela agência no âmbito de sua jurisdição?

Resposta: A ARSESP como agência reguladora não atua diretamente nos sistemas de saneamento básico. A ARSESP tem exigido ações preventivas dos prestadores, tais como planos de manutenções, planos de contingência e emergência para situações de interrupções dos serviços, planos de abastecimento em cenários de escassez hídrica, entre outros. Além disso, todas as não conformidades constatadas nas fiscalizações demandam ações corretivas dos prestadores, garantindo a continuidade da prestação dos serviços em níveis adequados.

1.29) Qual o envolvimento da ARSESP com o consumidor usuário? Qual a participação social e quais os dados que evidenciam o controle social?

Resposta: Além dos canais de atendimento (questão 1.25), a ARSESP vem realizando ações “ARSESP na Rua” - onde uma equipe da ARSESP realiza atendimento em locais de grande circulação (estações de metrô, praças públicas, etc.) e “ARSESP nos municípios”, mais direcionado aos municípios do interior do Estado, reunindo prefeitos, vereadores e população local para tratar dos serviços prestados pelos regulados.

O controle social é evidenciado pelas consultas e audiências públicas. Todas as deliberações da ARSESP que afetem os usuários e prestadores de serviços são submetidas à consulta pública para receber contribuições que possam aperfeiçoar os regulamentos propostos pela Agência. Todas as contribuições são analisadas, respondidas e publicadas por meio do relatório circunstanciado. As questões tarifárias são submetidas ainda à Audiência Pública, permitindo manifestações presenciais.

A ARSESP possui também dois conselhos de orientação (Conselho de Orientação de Energia e Conselho de Orientação de Saneamento Básico), compostos por diversos representantes e atuam como controle social das ações da ARSESP.

Em atendimento ao propósito da presente pesquisa, na subseção seguinte, vai ser apresentada análise dos pontos mais importantes do questionário e da entrevista.

3.3 Pontos críticos

3.3.1 A participação da ARSESP na formulação dos Planos Municipais de Saneamento Básico – PMSB

É responsabilidade do Poder Concedente (titular dos serviços) a competência para elaboração do PMSB que deve contemplar um diagnóstico da situação, os objetivos e as metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, os programas, os projetos e as ações necessárias para atingir os objetivos; os mecanismos e os procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas, as metas fixadas e as ações para emergências e contingências (PROBST, 2013).

As políticas públicas de saneamento básico são evidenciadas nos planos municipais de saneamento básico. Os planos possuem força normativa na medida em que são aprovados por meio de lei, contudo há um grande descompasso entre a realidade concreta e o conteúdo dos planos, ao que na realidade depara-se com ações ineficientes, veladas sob o manto da legalidade.

De acordo com o artigo 19 da Lei n.º 11.445 de 2007 (BRASIL, 2007), a prestação dos serviços públicos de saneamento deve observar:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: I - Diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; II - Objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; IV - Ações para emergências e contingências; V - Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. § 1º **Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.** § 2º **A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.** § 3º **Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.** § 4º **Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.** § 5º **Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.** § 6º **A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.** § 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei. (BRASIL, 2007) (grifo nosso).

Os planos de saneamento constituem o prisma para a prestação dos serviços de saneamento básico, servirão de guia condutor para que se alcancem os objetivos e as metas por ele fixados. Assim, o prestador de serviços e a respectiva entidade reguladora deverão calcar-se no Plano Municipal de Saneamento Básico no dia a dia de sua atuação, estando suas ações vinculadas às disposições ali contidas (PROBST, 2013).

De acordo com uma pesquisa aplicada levada a efeito por Lisboa (2013), no âmbito do planejamento municipal, poucos planos são elaborados por convicção, ou seja, pela consciência da importância de ações planejadas e dos benefícios na melhoria dos serviços, a maioria dos planos é elaborada por obrigação, mero cumprimento de exigência legal. Em um universo de 15 municípios investigados, apenas 08 realizam algum tipo de planejamento, os demais não realizam nenhum tipo de planejamento, trabalham com ações pontuais e demandas do dia a dia.

Nos termos da legislação pátria, os planos devem ser editados pelos seus titulares, que via de regra são os municípios, exceção feita às regiões metropolitanas. Contudo não obstante a essencialidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, muitos municípios não se apropriaram de suas competências e do dever de planejar o saneamento básico. Nesse contexto, na maioria dos municípios que delegaram a execução dos

serviços às Companhias Estaduais, como o caso da SABESP, o saneamento básico segue órão pelos entes federados, inclusive por seus titulares, no aspecto de planejamento.

De acordo com Heller (2013), alcançar o cenário desejado para o setor impõe transpor seus gargalos, e estes encontram-se no campo das políticas públicas adequadamente formuladas e implementadas, da organização institucional, da gestão dos serviços, do planejamento estratégico, do controle social, do reconhecimento da intersectorialidade necessária e da interdisciplinaridade capaz de fornecer respostas aos complexos desafios.

A ausência de um planejamento adequado contribui para resultados aleatórios e indesejados, se não há objetivos claros e definidos permeados por metas reais e concretas, não haverá possibilidade de transpor os déficits de saneamento básico, nem mesmo saber o destino final, tal realidade é peculiar dos países em desenvolvimento.

“O planejamento, no nível dos serviços, constitui atividades lamentavelmente realizada com pouca frequência na maior parte das localidades dos países em desenvolvimento” (HELLER, 2013, p. 188).

Dessa forma, um dos problemas cruciais do saneamento básico está na formulação e implementação das políticas públicas de saneamento, as quais deveriam compor os planos de saneamento básico. Há duas situações evidenciadas na entrevista, a primeira são municípios que não têm planos de saneamento e a segunda, não menos grave, são os municípios que possuem planos apenas no aspecto formal, pois são desconexos e incompatíveis com a realidade local. Em ambos os casos, é possível afirmar a inexistência de planejamento no âmbito do saneamento básico, restando uma triste realidade comprometida pela ausência de uma visão sistêmica.

Some-se a isso o fato de que, conforme dados obtidos na entrevista, a participação da ARSESP na elaboração e/ou revisão dos planos de saneamento básico não acontece, assim, não obstante a riqueza de dados técnicos e operacionais em poder da agência, tais elementos não são utilizados em favor dos entes regulados, retroalimentando a revisão dos planos, restando desperdiçado o resultado da fiscalização e regulação.

Na oportunidade da entrevista junto à agência, ainda foi discutida a questão da competência na elaboração dos planos que é do titular dos serviços, a saber os municípios, por expressa disposição legal, contudo, tal fato não justifica a omissão da agência e, nem mesmo afasta a sua responsabilidade na disponibilização de dados para retroalimentar a revisão dos planos, por diversas perspectivas, quer pelo fato de que a lei determina que os planos serão elaborados com base nos estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço, e a agência, além de ser ator do saneamento, ainda é responsável pelo diálogo e relação havida entre todos.

Além disso, os planos de saneamento são dinâmicos, ou seja, é o resultado de diagnósticos e prognósticos e por força legal é imperativa a ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento e dos estudos que as fundamentam, inclusive com a realização de audiências e consultas públicas, neste contexto são injustificáveis a omissão e a revelia da agência reguladora.

Dessa forma, a agência reguladora, no exercício de suas funções típicas, deve participar e contribuir com a elaboração e/ou revisão dos planos de saneamento básico, quer por ser ator direto da concretização dos planos, quer por ter propriedade dos estudos elaborados pelos prestadores de serviço, por regular a execução dos serviços, inclusive porque o seu papel é promover o equilíbrio das relações entre os agentes dos setores regulados. A Figura 4 apresenta qual seria o papel da ARSESP, segundo ela própria.

Figura 4. Papel da Agência

Papel da Agência

Promover o equilíbrio das relações entre os agentes dos setores regulados.



Fonte: ARSESP – folder institucional.

De acordo com os dados obtidos na entrevista, não há participação da ARSESP na elaboração e/ou revisão dos planos de saneamento básico, além disso, a própria agência reconhece que, na maioria dos casos, o planejamento não condiz com a realidade, o que significa que o instrumento e o objeto de fiscalização são meramente formais, constituindo um “calhamaço de papel”, restando comprometidos a fiscalização da agência e o cumprimento da sua função institucional.

Nos termos do parágrafo único do art. 20 da Lei 11.445 (BRASIL, 2007), cabe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais,

regulamentares e contratuais. Contudo, considerando que na maioria das vezes não há parâmetros e dados confiáveis, a análise do impacto regulatório não será positiva.

De acordo com os dados obtidos na entrevista, a ARSESP recebe a delegação para regular e fiscalizar com o “pacote pronto”. Neste momento, o contrato já está assinado, o plano de saneamento já foi todo discutido, aprovado e está em vigência, mesmo porque a existência do plano é requisito para assinar convênio com a ARSESP.

Nesse contexto é lamentável a agência com ampla e vasta *expertise* não contribuir para a elaboração dos planos de saneamento, promovendo um diálogo prévio de adequabilidade, de exequibilidade, definição de metas e prioridades, ações emergenciais, investimentos entre outros aspectos relevantes. De outro lado, é incongruente condicionar a existência formal do plano para a assinatura do convênio com a agência, desprezando uma análise material concreta, ou seja, verificar elementos essenciais de conteúdo material que devem constar no plano.

Dessa forma, a ausência de participação da agência na elaboração dos planos contribui para planos formais e simbólicos, apresentando-se alheio à realidade. Outro dado relevante obtido na entrevista é de que os prazos de revisão dos planos não têm sido observados pelos municípios. De acordo com informações da ARSESP, no universo de 312 municípios regulados e fiscalizados pela agência, poucos deles, nos últimos dez anos, fizeram a revisão. Nesse aspecto, a ARSESP pondera que a falta de revisão está associada à ausência de capacidade técnica e de recursos por parte dos municípios para fazerem a revisão.

Em decorrência dessa constatação, ausência de revisão dos planos no prazo legal, a ARSESP está formatando um convênio com a Secretaria de Infraestrutura do Estado, no qual promoverá repasse da taxa de regulação para a Secretaria contratar e apoiar os municípios na revisão dos planos. Embora a própria Agência reconheça que só o repasse do recurso, na maioria das vezes, não é suficiente para efetividade do plano. Destaca, ainda, com acerto, que se o município não se apropriar do plano, torna-se apenas um “calhamaço de papel que alguém vai guardar na gaveta”.

Em que pese a ARSESP reconhecer que sua participação poderia contribuir de forma efetiva para retroalimentar a fase de planejamento, considerando que podem compor uma cesta de indicadores ao longo do tempo, constatações técnicas de campo, bem como fornecer relatórios para subsidiar o município na revisão dos planos, tal realidade não é concreta.

Dessa forma, de acordo com a entrevista, a ARSESP reconhece que a sua participação na elaboração dos planos, apesar de não acontecer, seria positiva e decorre da

própria lógica pensada no planejamento de prestar o serviço, regular e fiscalizar, e o resultado dessa fiscalização dever servir ao planejamento. Contudo, não é o que ocorre.

A própria ARSESP reconhece que carece de parâmetros confiáveis e seguros para fiscalizar, retratou a realidade atual de planos obsoletos de 2010, 2011 e 2012 que não foram revistos, constatando uma série de compromissos e obrigações e projeções que não se concretizaram. A Agência cita, ainda, como exemplo uma ampliação no sistema de captação de água ou no sistema de produção definido em determinado plano no pretérito, cuja projeção populacional não se concretizou da forma que outrora foi previsto, assim, não faz sentido ampliar nesse dado momento o sistema de produção, onerando a tarifa.

A preocupação, exteriorizada pela agência no exemplo citado, é no sentido de que se forem fiscalizar literalmente o cumprimento do plano, podem cometer sérios equívocos, por exigir ações desconexas com a realidade e necessidade concreta. Contudo, no aspecto jurídico-legal, a ARSESP fica descoberta em não exigir o que está no plano, ao passo que pelo princípio da legalidade, o que está no plano deve ser cumprido, a agência em sede de fiscalização não pode alterar o plano.

Nesta conjuntura temos que a agência em estudo não atua de forma efetiva, possibilitando um resultado útil e concreto em favor dos municípios regulados. Primeiro reconhece que os planos existentes não são condizentes com a realidade, havendo real disparidade com as peculiaridades locais. Segundo, admite que não participa do planejamento e, nem mesmo retroalimenta o sistema na revisão dos planos; afirma que recebe o “pacote pronto”, plano de saneamento já discutido e aprovado. Terceiro, reconhece as dificuldades técnicas e financeiras dos municípios na elaboração e revisão dos planos, mesmo porque as revisões não têm acontecido no prazo legal.

Dessa forma, a omissão e a revelia da agência no planejamento e replanejamento dos planos de saneamento, e, não só, mas no amplo debate que deve permear as fases de discussão dos planos, através das audiências e consultas públicas, são catastróficas, ao passo que recebem o plano já em formato de lei, que abarca um plano muitas vezes inexequível ou inadequado às peculiaridades locais. E, ainda mais sério, de acordo com a entrevista, a Agência no exercício de suas atribuições passa a exigir o cumprimento de ações e obrigações que sabem pela realidade concreta que não se justificam do ponto de vista técnico, econômico e social, causando atrocidades ao sistema.

De acordo com Heller (2013), a universalização do acesso ao saneamento básico, para os brasileiros com base nos princípios da equidade e integralidade, apenas será alcançada por meio de uma visão sistêmica do setor. O clamor apenas pela técnica assegurará boas

soluções, mas sem alcance social necessário. Igualmente, apenas a disponibilização de recursos assegurará a implantação das obras, mas não a sua sustentabilidade no tempo, fator notoriamente crítico para os sistemas de saneamento.

Do ponto de vista organizacional, muitas vezes localizam-se inconsistências entre o modelo de gestão dos serviços e a própria forma como se organiza o Estado e sua cultura político-institucional, resultando em ineficiências e baixa efetividade. Ademais, a incipiente cultura de planejamento e de avaliação são fatores que potencializam fragilidades do aparato político-gerencial dos serviços, dentre as quais chamam a atenção justamente as deficiências da gestão decorrentes da fragmentação de visão entre o saneamento e outras políticas públicas relacionadas. É possível afirmar que tal fragmentação, ou seja, o não reconhecimento das referidas interfaces, torna-se impedimento de maiores e melhores resultados em favor da saúde humana e do ambiente, dentre outros benefícios (HELLER, 2012, p. 67).

3.3.2 Universalização e metas

Nos termos da Lei 11.445 (BRASIL, 2007), os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base em princípios fundamentais, dentre os quais para a presente análise foi selecionado o princípio da universalização, que consiste na ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.

A Lei Nacional de Saneamento para garantir a universalização dos serviços de saneamento básico prevê a criação de subsídios como instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda (art. 3º, inciso VII, Lei 11.445. BRASIL, 2007).

Considerando o disposto no art. 13 da Lei 11.445 (BRASIL, 2007), os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e municípios), isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Ainda contextualizando o princípio da universalização no ordenamento jurídico pátrio, o art. 52 da Lei 11.445 (BRASIL, 2007) prevê que a União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB, contendo os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União.

Na esfera local de execução dos serviços, a Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB prevê que deve ser observado o plano, que conterà os objetivos e metas para a universalização dos serviços, vejamos:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais (BRASIL, 2007).

No aspecto jurídico-legal a universalização dos serviços é o propósito da lei, ou seja, todos os esforços são para universalizar o acesso, que condiz até com a premissa de que o saneamento básico é direito de todos e dever do Estado.

Entretanto, o saneamento básico é um grave problema no Brasil, a ideia de universalização não se consolidou na prática. De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (2015), mais de 35 milhões de pessoas não têm acesso à água tratada e menos da metade dos brasileiros possui acesso à coleta de esgoto e somente 42,67% dos esgotos coletados são tratados no país (DAL POZZO, 2017).

De acordo com Dal Pozzo (2017), as desigualdades setoriais, regionais e locais, bem como as insuficiências e omissões da Administração Pública na prestação dos serviços de saneamento básico são conhecidas. Corrobora a assertiva matéria publicada na Folha de S. Paulo, em 09 de out. 2019, intitulada: Mantido ritmo, Brasil vai atrasar em 30 anos meta de saneamento universal¹⁵.

A matéria ressalta que 100 milhões de brasileiros vivem sem acesso à rede de esgoto, e a falta de planejamento agrava o quadro, ilustrando a gravidade do fato a notícia jornalística associa para exemplificar a realidade que seria o mesmo que deixar toda a Colômbia, Argentina e Chile, juntos, sem nenhuma rede de esgoto, ou ter o Canadá inteiro sem água tratada.

Ainda, de acordo com a matéria da Folha de S. Paulo, o indicador de acesso à água tratada no Brasil, em 10 anos, passou de 81,4% para 83,5%, enquanto a coleta de esgoto foi de 40,9% para 52,4%. Assim, o avanço anual do atendimento de água e esgoto no país, respectivamente, foi de 0,3% e 1,3%, considerando indicadores dos últimos 10 anos. Com

¹⁵ Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/mantido-ritmo-brasil-vai-atrasar-em-30-anos-meta-de-saneamento-universal.shtml> > Acesso em 02 fev. 20.

essa realidade de investimentos, para atingirmos a universalização em ambas categorias (água e esgoto), serão necessários mais 50 anos.

De acordo com dados obtidos na entrevista, a ARSESP entende que para atingir a universalização dos serviços, o planejamento é o ponto de partida, o que requer planos reais, para possibilitar uma política robusta com o envolvimento de vários atores, um planejamento concreto.

Dessa forma, pelas considerações obtidas na entrevista, fica claro que a questão do planejamento é a espinha dorsal do saneamento básico, primeiro porque muitos planos não são reais e concretos, segundo que os planos apresentam algumas lacunas e vazios, por exemplo, define-se a meta, mas não se define o como será executada e de onde virão os recursos.

Para ilustrar a abstração dos planos, o entrevistado citou o próprio PLANSAB que definiu metas de universalização para 2033, definiu o montante de investimento necessário, mas não definiu de onde viria esse recurso ou quem iria financiar, somente tarifa ou se vai haver subsídio do governo.

Atualmente, o sistema é custeado por tarifas, assim, dobrar investimentos para abreviar a universalização requer uma definição clara de como isso vai ser financiado, vai ser somente acréscimo na tarifa ou, a exemplo de outros países, haverá um subsídio do governo para não esbarrar na modicidade tarifária.

De acordo com os dados obtidos na entrevista, a problemática que compromete a universalização é exatamente a ausência de planos reais e concretos, agravados por falta de definições claras quanto à origem dos recursos. O entrevistado citou que muitas vezes constam nos planos municipais, como fonte de financiamentos, tarifas e possíveis investimentos, empréstimos com a Caixa, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Contudo, os empréstimos devem ser pagos, e os planos não definem quem vai pagar e custear isso, portanto da forma como acontece o planejamento ainda é abstrato e distante da realidade, consequentemente é inexecutável.

Acerca das possíveis contribuições do novo marco regulatório no aspecto da universalização, o entrevistado ressaltou que na sua opinião pessoal o tema não evoluiu para o cerne da discussão e problemática, caindo em uma discussão público *versus* privado, como se fossem interesses antagônicos, resultando em embates corporativos, perdendo a essência da proposta de como poderia ser feita uma integração entre o público e o privado, com a previsão de mecanismos para fomentar a participação do setor privado, que poderia ser positiva.

A discussão entre público *versus* privado é muito mais ideológica do que construtiva,

o tema exige uma análise mais profunda, que não é objeto do presente estudo, mas a título de reflexão proposta pela pesquisadora, no atual cenário da cultura política no Brasil é difícil falar de interesse público e de “coisa” pública, diante do câncer causado pela corrupção engendrada na Administração Pública que, na grande maioria, acoberta os interesses privados e pessoais dos políticos sob o manto do interesse público.

O entrevistado entende na sua perspectiva pessoal que parcerias públicas e privadas e concessões bem estruturadas podem ajudar muito a universalização e melhoria de qualidade do serviço, mas isso precisa ser feito de maneira estruturada, com regulação funcionando, planejamento bem feito. Contudo, a presente pesquisa não entra nessa discussão de qual seria o melhor modelo, mas sim no papel da agência na concretização do saneamento básico nos modelos existentes.

De acordo com os dados obtidos no questionário, o principal instrumento para delinear as etapas da universalização é o Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, oportunidade em que o titular dos serviços deve indicar quais os programas e ações, bem como os investimentos necessários para a universalização dos serviços de saneamento. Nesse aspecto, o questionário ressaltou que a ARSESP pode colaborar com os municípios, disponibilizando informações obtidas por força das fiscalizações, ajustando o PMSB de maneira factível às metas e aos investimentos.

No questionário, a ARSESP ressaltou a importância das fiscalizações para o cumprimento das obrigações previstas nos PMSBs pelos prestadores de serviços, incluindo a universalização e qualidade dos serviços prestados aos usuários.

De acordo com dados obtidos no questionário, os principais parâmetros estabelecidos pela ARSESP para fiscalizar a universalização dos serviços são os indicadores, metas e investimentos previstos nos PMSBs, ressaltando que os indicadores também são considerados nos processos de revisões tarifárias, de modo a definir uma tarifa compatível com o nível de atendimento.

Na perspectiva da agência, a universalização dos serviços pressupõe programas, ações e investimentos que devem ser delineados nos planos de saneamento. Não obstante, foi evidenciado na análise precedente que a maioria dos planos não é condizente com a realidade, apresentam-se obsoletos, justificando a realidade de uma universalização ainda muito distante.

Dessa forma, se a universalização decorre do PMSB e este na maioria das vezes não acontece como deveria, não possui um diagnóstico confiável, por falta de recursos técnicos,

humanos e financeiros, tal realidade é agravada pela ausência de participação da ARSESP nos processos de elaboração e/ou revisão dos planos. A universalização resta comprometida.

Além disso, a própria fiscalização da agência pode estar comprometida. Se a agência recebe o “pacote pronto”, plano aprovado e contrato assinado, muitas vezes a realidade diverge do plano e, por uma questão jurídica legal, a agência somente pode exigir o que consta no plano e na maioria das vezes sua atividade não será efetiva.

De acordo com dados obtidos no questionário, a universalização nos municípios sob a jurisdição da ARSESP, operados pela SABESP, corresponde a um índice geral de atendimento na vertente de abastecimento de água de 95,6%, enquanto a coleta de esgoto corresponde a 85%, e o tratamento de esgoto coletado está em torno de 83%.

Considerando que, conforme esclarecido no questionário, esses índices se “misturam” entre áreas urbanas e rurais, definindo um termo de área atendível como um conjunto de áreas urbanizadas regulares e a regularizar, a ser atendido pela SABESP, o que pode alterar em função da expansão da área urbanizada e regularizada. Nesse sentido, a ARSESP tem orientado os municípios e a SABESP para incluírem um mapa dessas áreas atendíveis nos planos para facilitar o acompanhamento das metas de cobertura e atendimento.

Nesse aspecto, entendemos pelos dados disponibilizados que não é possível analisar o índice de atendimento nas áreas urbanas e rurais separadamente, o que seria relevante no aspecto de universalização. Contrapondo os índices apresentados no questionário, conforme dados citados no preâmbulo deste capítulo, quando a análise dos índices é feita pela região Sudeste, de acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS (2018)¹⁶, o índice de rede de abastecimento de água na região Sudeste é de 91,03%, seguido de um índice de coleta de esgoto de 79,21%, dos quais apenas 50,09% são tratados. Nesta perspectiva o tratamento de esgoto sofre um impacto significativo.

De acordo com o questionário feito à ARSESP, as medidas objetivas adotadas pela agência para o cumprimento da universalização dos serviços são as fiscalizações técnicas que podem acarretar processos sancionatórios, contudo, cabe rememorar que a base da fiscalização está no PMSB, ou seja, se este não estiver retratando um diagnóstico real e concreto, a fiscalização técnica pode estar comprometida, assim também eventuais sanções que estarão lastreadas em descumprimento de um plano fictício.

Do ponto de vista técnico, a ARSESP define como investimentos de base, ou seja, cruciais para a universalização, a expansão de redes de abastecimento de água, coleta e

¹⁶ Disponível em < <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/dados-regionais>>. Acesso em 10 janeiro de 2020.

afastamento de esgoto (obras lineares). Além disso, ampliações e/ou implantações de novas estações de tratamento de água e de esgoto. Um desafio para universalização são as áreas de ocupação irregulares, onde há necessidade de obras/intervenções precedentes às obras básicas de saneamento, como adequação habitacional, remoção de famílias em áreas irregulares, em especial em fundos de vales e mananciais.

Dessa forma, a universalização é delineada nos PMSBs, os quais devem ser elaborados e revistos com maior compromisso das partes envolvidas, nesse aspecto fica um apelo para que as agências de fato integrem o processo de elaboração e revisão, sob pena de frustrar o seu papel e atribuições institucionais, ao regular e fiscalizar planos inexequíveis e distantes da realidade.

E, não só, mas a universalização somente será atingível se houver a concretização da intersectorialidade, ou seja, o diálogo focado no planejamento participativo e a integração com outras políticas. Nesse sentido, Heller (2012) leciona que o PLANSAB evoluiu muito no planejamento com foco na intersectorialidade, todavia, sua concretização restou comprometida pela lógica setorial das companhias de saneamento básico, responsáveis pela execução dos serviços.

Destaca-se, na perspectiva da intersectorialidade, o programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, com ações em regiões metropolitanas e desenvolvido com recursos do Orçamento Geral da União – OGU. O Programa contemplava iniciativas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos que priorizassem áreas com alto déficit habitacional e de saneamento, buscando a integração dessas políticas. Todavia, mesmo se o escopo de determinados programas estimulava ações intersectoriais, as estruturas responsáveis por sua execução, como as Companhias Estaduais de Saneamento, organizavam-se no marco da lógica setorial. No caso dessas companhias, fortemente marcadas pelo legado do Planasa, prevalece uma concepção limitada, com foco exclusivo na prestação dos serviços, baseada em modelos tecnológicos estanques, que dificilmente consideram as inter-relações entre o abastecimento de água e o esgotamento sanitário e o manejo de águas pluviais e de resíduos sólidos, o uso e ocupação do solo, a gestão ambiental, e o manejo dos recursos hídricos (HELLER, 2012, p. 72) (grifo nosso).

3.3.3 Sistema de dados e controle social

No ponto de vista jurídico e legal, o controle social ganhou contornos claros e definidos, com *status* de princípio fundamental nos termos do art. 2º, inciso X da Lei 11.445 (BRASIL, 2007), com conceito legal definido no art. 3º, inciso IV, do mesmo diploma legal, segundo o qual, controle social é o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação

de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

O art. 9º, inciso V, da Lei 11.445 (BRASIL, 2007), determinou que o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo para tanto, estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º, do mesmo diploma.

Ainda o art. 11, inciso V da Lei Nacional de Saneamento Básico definiu que são condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

No aspecto jurídico e legal, o controle social é princípio fundamental do saneamento básico, deve compor a política pública de saneamento e é condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação dos serviços de saneamento. Assim, sob qualquer perspectiva legal, o controle social é condição de existência e validade das políticas públicas de saneamento.

O controle social pressupõe a disponibilidade de dados que, de acordo com a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, fica clara a necessidade de garantir transparência a todos os dados e decisões, relativos aos serviços públicos de saneamento básico. A parte final do art. 26 deixa cristalino o direito de acesso às informações e aos dados a qualquer integrante do povo, independentemente da existência de interesse direto na decisão, documento ou estudo (GONDIM, 2013).

De acordo com os dados obtidos na entrevista, o controle social ainda não é uma realidade no âmbito dos municípios e na própria agência. É dever do Estado e da própria agência garantir a disponibilização de dados, informações e meios para que se o controle social seja efetivo e concreto, contudo, tal dever ainda é negligenciado, as informações geradas no âmbito da agência, a saber os relatórios de fiscalização, não estão disponíveis no site da agência e, pior, demanda prévia solicitação do interessado.

Dessa forma, segundo os dados da entrevista, o interessado deve pedir para a ARSESP disponibilizar, apesar de a agência admitir que os dados poderiam estar no site. Indagada a agência ao que atribui essa dificuldade de disponibilizar dados, informou que há aproximadamente 03 anos estão discutindo a questão da informação, que o próprio Estado, como diretriz geral, está criando uma sistemática de ter um banco de informações para o cidadão.

Assim, possui um grupo de trabalho junto ao governo para ver qual seria o formato de um banco geral junto ao Estado. O entrevistado esclareceu que a ARSESP possui uma comissão interna que avalia os critérios da informação, para classificar como sigilosa, confidencial e pública, até mesmo com critérios das concessionárias, citou CONGÁS e SABESP, que possuem ações na bolsa de valores, assim há um cuidado nas informações porque podem afetar as regras do Comissão de Valores Mobiliários.

O entrevistado considerou que deve haver um estudo para que a agência possa seguramente disponibilizar informações de maneira sistemática, “sem ter problemas”, apesar de ter um trabalho interno para melhorar a disponibilização de dados, acrescentou que o diretor de relações institucionais veio dos serviços de proteção ao consumidor – PROCON, que sempre faz um contraponto positivo em favor da disponibilização de dados ao usuário.

Apesar da realidade constatada, o entrevistado informa que a médio prazo o objetivo da ARSESP é melhorar a disponibilização de dados, para o público em geral, que subsidia a participação social na agência pública.

Considerando o teor dos dados obtidos na entrevista, para a análise proposta pelo estudo, retoma-se o conceito legal de controle social como conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

No caso, após a coleta de informações por meio da entrevista, é possível afirmar a inexistência de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representação e participação no planejamento e na avaliação dos serviços de saneamento básico. Assim, o controle social garantido na lei não acontece, pela absoluta ausência de meios aptos à sua realização.

O princípio da publicidade é um corolário do próprio estado democrático de direito, tanto que é previsto como direito fundamental, art. 5º, XXXIII, Constituição Federal (BRASIL, 1988). Não é possível pensar em uma administração pública moderna e eficiente prescindindo da condição de tornar públicos e transparentes os atos e procedimentos administrativos, salvo raríssimas exceções previstas na ordem jurídica (GONDIM, 2013).

Lucas Rocha Furtado (2016) ensina que a publicidade é consequência direta do princípio democrático, adverte que somente em regimes ditatoriais pode ser admitida (até porque não há outra opção) a prática de atos secretos e sigilosos. “É direito da população, e dever do administrador, divulgar os atos praticados pela administração a fim de que possam

os cidadãos tomar providências necessárias ao controle da legalidade, da moralidade, da eficiência das atividades do Estado” (2016, p. 92).

Nesse aspecto, não fogem à regra da publicidade as decisões tomadas no âmbito das agências reguladoras, por uma questão de legalidade, moralidade e eficiência, assim a publicidade é condição formal essencial das agências reguladoras, não obstante inexistir uma forma única para a divulgação desses dados, cada ente regulador deve adotar meios cabíveis para a mais ampla divulgação possível a toda a sociedade (GONDIM, 2013).

No caso concreto, não há controle social diante da inexistência de informações disponibilizadas para serem conhecidas e controladas. De acordo com os dados da entrevista, a agência poderia disponibilizar os relatórios de fiscalização, mas não o faz. As justificativas apresentadas estão na contramão de direção dos princípios fundamentais de saneamento e das disposições legais.

A justificativa de que o próprio Estado está criando uma sistemática de ter um banco unificado de dados (ARSESP, SABESP) colide com a autonomia e independência das agências reguladoras e sugere que as informações devem estar “alinhadas” ou dependentes de um sistema do Estado que, para todos os efeitos será o “dono” das informações.

Outra justificativa também que desvia completamente do princípio de controle social é o excessivo cuidado com a classificação da informação (sigilosa, confidencial ou pública), agravada ainda pelo possível impacto que possa ter a informação perante a Bolsa de Valores. Nesse aspecto, a agência parece não exercer um controle muito efetivo em desfavor das concessionárias.

Dessa forma, o controle social somente será real, efetivo e concreto quando os atores diretamente responsáveis pelo saneamento básico (município, agência reguladora, concessionárias, companhias estaduais) cumprirem a lei, tornando acessíveis as informações e os dados. Não há controle social com informações privativas e adstritas aos órgãos envolvidos.

Outro aspecto abordado na entrevista foi sobre a participação social nas audiências e consultas públicas. A agência esclareceu que acaba fazendo audiências no interior em matéria de questões tarifárias e que a participação popular é muito baixa, o que pela análise anterior pode ser atribuído à ausência de dados e informações disponibilizados. Tal fato, em sua origem, pode ser atribuído aos municípios e às agências.

Nesse sentido, Melo (2013) leciona que uma das dificuldades a serem enfrentadas reside na distância técnica entre a normatização e os estudos que a fundamentam, em contrapartida ao nível de escolaridade do cidadão médio. Portanto, deve a agência reguladora

esforçar-se por facilitar a compreensão, pelo cidadão, a respeito do assunto que será objeto de audiência ou consulta, inclusive com a elaboração prévia de documentos mais simples ou cartilha didática em linguagem acessível.

Demonstrando a ausência de participação popular, o entrevistado citou como exemplo a última revisão tarifária feita na cidade de Lins, na qual estava o pessoal da ARSESP da SABESP e 02 ou 03 vereadores, inexistindo população ou organização civil. Tal fato pode ser atribuído a vários fatores, ao que neste aspecto, conforme dados da entrevista, há uma tendência de os prefeitos serem omissos e alheios, quando a gestão e execução dos serviços é feita pelas companhias estaduais, no caso a SABESP.

Dentre as experiências positivas de quórum em audiência pública, o entrevistado citou um caso de concessão à empresa privada, no município de Santa Gertrudes, que por força de uma revisão tarifária, a própria prefeitura se empenhou muito na divulgação, houve trabalho com líderes comunitários, carro de som nas ruas, ou seja, o auditório lotou.

Tal evidência demonstra que a participação social pressupõe ações do poder público que deve criar meios de garantir e oportunizar a participação social, de forma transparente e proativa, para que o saneamento básico se realize enquanto direito de todos e dever do Estado.

De acordo com os dados da entrevista, a ARSESP está organizando um evento para revisão da estrutura tarifária e a tarifa cruzada, estão buscando a participação de prefeitos, secretários, vereadores para que possam entender o novo modelo de estrutura, com o fim de consolidarem até 2021. Contudo, a participação tem sido irrisória com um baixo envolvimento.

Exemplificaram que, na semana precedente à realização da entrevista houve um encontro em São José dos Campos, foram convidados todos os municípios do Vale do Paraíba, totalizando 29 prefeituras e tinham apenas 05 representantes das prefeituras no encontro.

Essas constatações somente demonstram que ainda o saneamento básico não está entre as prioridades de seus titulares, que somente agem por reação, conforme discutido na entrevista, quando o Tribunal de Contas anunciou que poderia reprovar contas dos prefeitos que não tivessem PMSB, e a União anunciou corte de repasses de verbas. O entrevistado diz que, diante desse cenário, os prefeitos “compraram” planos, no sentido formal, resultando em calhamaços de papel nas gavetas.

Dessa forma, não há consciência por parte dos titulares acerca da importância do saneamento básico. Na maioria das vezes, o planejamento não acontece e, quando acontece, é falho e desconexo da realidade, é feito às pressas para cumprir tabela e não perder o repasse

de dinheiro público. E o controle social não acontece por absoluta impropriedade dos meios necessários à sua concretização.

3.3.4 Fiscalização e processos sancionatórios

As agências reguladoras são autarquias em regime especial e são criadas para o fim específico de regular, controlar e fiscalizar os serviços públicos, nos termos da definição de Marcelo Alexandrino (2014). As agências reguladoras são entidades administrativas com alto grau de especialização técnica, integrantes da estrutura formal da administração pública, instituídas como autarquias de regime especial, com o fim de regular um setor específico de atividade econômica ou um determinado serviço público, ou de intervir em certas relações jurídicas decorrentes dessas atividades que devem atuar com a maior autonomia possível relativamente ao Poder Executivo e com imparcialidade perante as partes interessadas (Estado, setores regulados e sociedade).

As agências exercem atividades típicas de Estado, edição de normas, fiscalização, aplicação de sanções, solução de conflitos privados, solução de reclamação dos consumidores. De acordo com o Prof. Carlos Ari Sundfeld (2000), as agências reguladoras desenvolvem uma tripla regulação: a regulação dos monopólios, a regulação para a competição e a regulação social, visa à universalização dos serviços.

No ordenamento pátrio, a figura da agência reguladora promoveu uma ruptura com o modelo administrativo tradicional que pressupunha a organização administrativa de forma piramidal, enquanto a gênese das agências reguladoras, no direito comparado, guarda relação com uma administração policêntrica (GONDIM, 2013).

Neste aspecto, a administração sistêmica defende uma maior flexibilidade e eficiência, com foco na finalidade e nos resultados. As agências reguladoras foram concebidas como entes de Estado, e não de Governo, guardando o devido distanciamento do restante do Poder Executivo, com o fim de resguardar a devida autonomia. A discussão que se encontra em pauta é a eficiência transportada para qualificar a atuação regulatória, ou seja, quais os instrumentos disponibilizados às agências para atingir seus objetivos, obter melhor resultado com menor dispêndio, quantidade, qualidade e real satisfação dos usuários (GONDIM, 2013).

As agências reguladoras são alvos de críticas no Brasil, seja pelo seu uso político-partidário (em muitos casos verdadeiro loteamento pelos partidos políticos), seja pela ineficiência na regulação e fiscalização de alguns serviços públicos. Cita-se, como exemplo, a questão envolvendo o trágico aéreo ocorrido no aeroporto de Congonhas em São Paulo, em que foram fortes e contundentes as críticas à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) (PROBST, 2013, p. 79).

Contudo, a despeito da estrutura em rede e da autonomia das agências, de acordo com Gondim (2013), percebemos ainda um problema de legitimidade na sua atuação e, sobretudo, em suas decisões, isso porque seus dirigentes máximos são escolhidos pelos respectivos chefes do Poder Executivo da administração pública da qual fazem parte. Além disso, a situação é agravada por haver pouca participação do cidadão nas decisões da agência, assim há uma crise de legitimidade democrática das agências reguladoras, inclusive as agências reguladoras de saneamento básico.

No que diz respeito à aplicação de penalidades pelas agências reguladoras, Melo (2013) leciona que tanto a interpretação lógico-literal quanto a sistemática da LNSB concluem pela possibilidade de regulamentação pela entidade reguladora das penalidades aplicáveis ao prestador de serviços.

De acordo com os dados obtidos na entrevista, a ARSESP implantou o processo de fiscalização no ano de 2011, mas considerando que a SABESP por mais de 30 anos foi autorregulada, houve certa resistência por parte da companhia que exigiu uma postura construtiva e pedagógica.

Nesse contexto, nos primeiros anos de fiscalização, a opção da ARSESP foi dedicada a levantar as “não conformidades”, de acordo com o procedimento previsto, elaboravam relatórios, laudos de constatação embasados, tipificando o motivo daquilo ser uma “não conformidade”, em atendimento a uma norma NBR XYZ, justificando que determinada ação não estaria em conformidade com a legislação específica.

Diante das apurações de “não conformidades”, era elaborado um termo de notificação, conferindo o prazo de 15 dias para a SABESP se manifestar, trazer esclarecimentos adicionais, já que as matérias não esclarecidas podem ser arquivadas ou aplicadas multas.

Conforme esclarecido na oportunidade da entrevista, a postura da ARSESP sempre buscou um caráter pedagógico, de forma que a agência no âmbito da fiscalização elencava quais eram as principais “não conformidades”, para que a SABESP promovesse os devidos ajustes, porque a SABESP na visão do entrevistado tem uma dificuldade para identificar as peculiaridades locais, muitas vezes a companhia enxerga o Estado como um todo, visão limitada e estreita da realidade.

Nesse sentido, Heller (2012) critica as estruturas das companhias estaduais de saneamento, por terem uma organização na lógica setorial, que, marcadas pelo legado do Planasa, possuem uma concepção limitada, com foco exclusivo na prestação dos serviços, com modelos tecnológicos estanques.

De acordo com a entrevista, essa postura da ARSESP, de construir os relatórios de “não conformidades” considerando as peculiaridades locais, agregou muito à SABESP de forma mais institucional, o que surtiu muito mais efeito. O entrevistado citou que se fizer um retrato de 2011, das primeiras fiscalizações, para 2018, o cenário de “não conformidades” diminuiu muito, consequentemente melhoraram as condições de prestação dos serviços, não necessitando de multa.

Além disso, consta nos dados da entrevista que pelo valor das multas previstas nos contratos, no ponto de vista econômico-financeiro, vale muito mais a pena o prestador de serviço pagar multa do que regularizar e fazer o que tem de ser feito, justificando a opção construtiva da agência do “fazer juntos”.

As agências reguladoras surgiram do processo de reforma do Estado, em um contexto marcado pelo descrédito do Poder Executivo, assim, na origem em uma perspectiva teórica nasceram com grande aceitação social, com legitimidade, um órgão despolitizado, com independência, autonomia e *expertise*. Contudo, na realidade há um *modus operandi* muito próximo da administração direta, assim mudou o formato jurídico, mas alguns vícios ainda são repetidos, como ausência de dados, informações, ausência de meios e garantias para controle social efetivo, falta de comprometimento com o planejamento público, afastando a eficiência inerente às agências reguladoras.

Oportunas as considerações de Probst (2013) de que a sociedade brasileira ainda se encontra em um processo de compreensão das verdadeiras funções das agências reguladoras no país. Em apelo, o autor pondera que a regulação requer um processo de amadurecimento do Poder Público e da própria sociedade, pois é preciso compreender o papel das agências reguladoras na estrutura administrativa contemporânea.

Na área do saneamento não é diferente. As agências reguladoras do setor são novas e ainda se encontram em forte processo de estruturação e normatização. São raras as agências, hoje, que dispõem de corpo técnico qualificado e suficiente para a completa regulação econômica das companhias estaduais, por exemplo (PROBST, 2013, p. 80).

Dessa forma, não há uma independência e autonomia das agências na realidade, e em uma análise concreta foi possível constatar “diálogos e transações” entre os atores analisados (agência, município e companhia estadual), sendo excluídos os usuários e cidadãos e, em muitos casos, há inegável omissão do município, restando apenas uma relação agência – companhia estadual.

Assim, sem adentrar ao mérito de efetividade, ou seja, se a opção pedagógica escolhida pela ARSESP trouxe benefícios e qualidade para os serviços, mas objetividade, tal

postura apresenta-se na contramão de direção das finalidades institucionais da agência. Outro dado evidenciado na entrevista é o fato de que a Procuradoria Geral do Estado – PGE é responsável pela representação da ARSESP no âmbito jurídico, comprometendo cabalmente a “*pseudo*” autonomia e independência da agência. As evidências comprometem o papel institucional das agências reguladoras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi analisar o papel das agências reguladoras de saneamento básico para a efetivação e concretização dos objetivos de saneamento básico, preconizados na lei. A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma revisão de literatura sobre a reforma do Estado e o surgimento das agências reguladoras. No âmbito das políticas públicas, foi eleito o saneamento básico nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Foi realizado um estudo de caso na agência reguladora de saneamento e energia do Estado de São Paulo – ARSESP, por meio de questionário e uma entrevista semiestruturada.

De acordo com os dados obtidos, foi possível perceber que muito embora as agências reguladoras tenham surgido com a reforma do Estado, com o fim subtrair pressões políticas, ter independência do Poder Executivo, imparcialidade, capacidade de implementar políticas públicas, superando os mandatos eletivos, adoção de medidas coerentes e técnicas, pressupondo uma gestão mais técnica e eficiente, afastando-se de arranjos políticos (BARBOSA, 2014), tal realidade não se confirmou.

Da análise dos dados, é possível perceber que o papel da agência reguladora não se concretizou e caminha a passos lentos. Muitas vezes, a agência se confunde com uma extensão da administração direta, mesmo porque seus dirigentes são indicações do chefe do Poder Executivo, assim, o atual formato de agência está distante do modelo jurídico institucional projetado.

Em relação às efetivas contribuições da agência reguladora para a universalização do saneamento básico, verificamos reduzido impacto. A ARSESP defende que o planejamento é o ponto de partida para a universalização dos serviços, a existência de planos reais, concretos e com o envolvimento de vários atores. Contudo, na fase de planejamento, os planos municipais de saneamento seguem à revelia da agência e da sociedade, tornando-se leis, muitas vezes em descompasso com a realidade local.

Muito embora a agência reconheça a importância dos dados obtidos durante o processo de fiscalização, que poderiam retroalimentar a revisão dos planos, tal realidade não se confirma. Mesmo nos processos de revisão dos planos, não há uma contribuição ativa da agência.

O controle social foi comprometido pela ausência de dados disponibilizados pela agência reguladora, o que denota uma distância entre a entidade reguladora e os usuários de serviços, pela ausência de dados, atualmente nada é disponibilizado, os relatórios de

fiscalização “podem ser disponibilizados”, mediante solicitação do interessado, ousamos afirmar que há uma crise de legitimidade da agência nesse aspecto.

Em relação ao processo de fiscalização, as evidências denotam uma postura construtiva e pedagógica entre a agência e a companhia estadual de saneamento que, apesar de louvável, resta natimorta no aspecto de legitimidade, promovendo a convergência de interesses por um diálogo restrito e bilateral em detrimento de um diálogo multilateral com a participação dos demais atores do saneamento básico, o Poder Concedente e os usuários.

No aspecto de autonomia e independência da agência ficou em evidência um cordão umbilical entre a ARSESP e a SABESP, talvez pelo fato de a companhia estadual ter sido autorregulada por mais de 30 anos, e a ARSESP ter sido constituída depois, apresentando-se muito confusa a relação entre a agência estadual e a companhia estadual, com resquícios de “política de favores”. Nesta perspectiva a ARSESP não se apropriou de suas competências e funções institucionais, nutrindo uma relação muito próxima aos interesses da companhia.

Por fim, como sugestão de trabalhos futuros, propomos um estudo da análise das relações estabelecidas entre as companhias estaduais e as agências estaduais de saneamento em prol da preservação da autonomia da agência em face do prestador de serviços. E, não menos importante, a obrigatoriedade de as agências reguladoras de saneamento básico participarem efetivamente da elaboração e revisão dos planos municipais ou regionais de saneamento, com compromisso efetivo de garantir a higidez do diagnóstico, e das metas a serem exigidas no momento da fiscalização, combatendo a existência de planos meramente fictícios e formais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, n. 10, 52 p., 1998.

ABRUCIO, F.L. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia Política, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 24, pp. 41-67, jun. 2005. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3716/2964>. Acesso 03/03/2019.

ALEXANDRINO, Marcelo; Vicente Paulo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 22ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. (In) *competências em matéria de saneamento básico*. In: Dal Pozzo, Augusto Neves; Oliveira, José Roberto Pimenta; Bertocelli, Rodrigo de Pinho (coord.) *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p.401-429.

ASSIS, João Batista Lucena; Lima, Urbano Medeiros. *Regulação, fiscalização e sustentabilidade sob a ótica dos direitos dos usuários dos serviços de saneamento básico*. In Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico / coord. Berenice de Souza Cordeiro. – Brasília: Editora, 2009, p. 192-201. (Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. v.1)

BARROSO, Luís Roberto. *Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estado e Municípios*. Revista de Informação Legislativa, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/762>. Acesso em 25/03/2019.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. Brasília, 1995. Disponível em

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 10 fev. 2019.

BRASIL. LEI n.9.491, de 9 de set. de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm#art35. Acesso em 16/01/2019.

BRASIL. Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil: Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. Estudo coordenado pela IFC (International Finance Corporation) para o Programa de Fomento à Participação Privada, uma iniciativa de IFC, BNDS e BID. Publicado em Dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jan. 2007. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 24 de março de 2019.

BRASIL. Lei nº 13.329, de 01 de agosto de 2016. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para criar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISB, com o objetivo de estimular a pessoa jurídica prestadora de serviços públicos de saneamento básico a aumentar seu volume de investimentos, por meio da concessão de créditos relativos à contribuição para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP e à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 ago. 2016. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13329.htm#art2>. Acesso em 06 de outubro de 2019.

BRASIL. Decreto n.º 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 19 de abril de 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 49 (1), 5-42, 1998.

_____. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, nº 45, 49-95, 1998a.

BUARQUE, S. C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: MEPF; INCRA; IICA, 1999.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas e Direito Administrativo*. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997.

CANOTILHO, J.J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª ed. Livraria Almedina, Coimbra, 1999.

CHAD, Eduardo César. *A política pública de saneamento básico e a proteção ao meio ambiente equilibrado*. In: Dal Pozzo, Augusto Neves; Oliveira, José Roberto Pimenta; Bertocelli, Rodrigo de Pinho (coord.) *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 759-772.

CAMMAROSANO, Márcio. *A divisão constitucional de competências e a cooperação federativa na prestação dos serviços municipais de saneamento básico*. In: Dal Pozzo, Augusto Neves; Oliveira, José Roberto Pimenta; Bertocelli, Rodrigo de Pinho (coord.) *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p. 239-252.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CASTRO, Taiane Lobato de. *Os princípios legais do saneamento básico: uma análise do artigo 2º da Lei n.º 11.445/2007*. In: Dal Pozzo, Augusto Neves; Oliveira, José Roberto Pimenta; Bertocelli, Rodrigo de Pinho (coord.) *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, pp.173-197.

CASTRO, José Esteban. *Políticas Públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos*. In: Heller, Léo; Castro, José Esteban. *Política Pública e gestão de serviço de saneamento*. Belo Horizonte: Editora Fiocruz, 2013, pp.53-75.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

DAL POZZO, Augusto Neves, et al. *A realidade brasileira de saneamento: por que falta tanto para a universalização do serviço*. In: Dal Pozzo, Augusto Neves; Oliveira, José Roberto Pimenta; Bertocelli, Rodrigo de Pinho (coord.) *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, pp. 23-98.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2004.

EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. nº 28-29. São Paulo, abril de 1993. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006. Acesso em 15 jul. 2019.

FURTADO. Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

GONDIM, Liliane Sonsol; CARVALHO, Ivo César Barreto. *Mecanismos de Participação Democrática, transparência e accountability*. In: GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro, et al. *Regulação do Saneamento Básico*. Barueri: Manole, 2013, p. 33-55.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*. In: Dal Pozzo, Augusto Neves; Oliveira, José Roberto Pimenta; Bertocelli, Rodrigo de Pinho (coord.) *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p.101-144.

GUMIERI, Valério. *Reforma Regulatória e Sistema Financeiro Nacional*. In *Direito Bancário e temas afins*. Coordenadores Geraldo José Guimarães da Silva. Campinas: CS Ed. 2013.

HOOD, C. A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, v. 69 (1), p. 3-19, 1991.

HELLER, Léo; Bastos, Rafael Kopschitz Xavier; et al. *A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico*. In: Heller, Léo; Castro, José Esteban. *Política Pública e gestão de serviço de saneamento*. Belo Horizonte: Editora Fiocruz, 2013, pp. 483-501.

HELLER, Léo; Britto, Ana Lúcia Nogueira de Paiva; et al. *Da Fragmentação à articulação: A Política Nacional de Saneamento e seu legado histórico*. In R. B. Estudos Urbanos e Regionais, vol. 14, n.º 01, p. 65-83, maio 2012. Disponível em <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/1906/1869>. Acesso em 20 de set. 2019.

KETTL, Donald F. *A Revolução global: reforma da administração do setor público*. in Bresser Pereira L.; Spink, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. p. 75-120, 2006.

LIMA, Mário Márcio Saadi. *O Procedimento de Manifestação de Interesse à luz do ordenamento jurídico brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. São Paulo, 2014.

LISBOA, Severina Sarah; HELLER, Léo; SILVEIRA, Rogério Braga. *Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores*. In Eng Sanit Ambient; v.18 n.4; out/dez 2013; p. 341-348. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/esa/v18n4/1413-4152-esa-18-04-00341.pdf>. Acesso em 11 de fev. 2020.

LOBO, T. *Descentralização: Uma Alternativa de Mudança*. Revista de Administração Pública, n. 22 (1), p. 14-24, 1988.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. *A regulação no setor de saneamento*. In Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico / coord. Berenice de Souza Cordeiro. – Brasília: Editora, 2009, p. 163-191. (Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. v.1).

MATIAS-PEREIRA, J. *Administração Pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia*. Revista de Administração Pública, v. 2 (1), p. 61-82, 2008.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. rev. e atual. [S.l.]: Malheiros, 2013.

MELO, Alisson José Maia. *Poder Normativo, segurança e estabilidade da normatização*. In: GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro, et al. *Regulação do Saneamento Básico*. Barueri: Manole, 2013, p. 57-72.

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 de 2018 (texto para discussão n.º 248). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 01 de outubro de 2019.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015).

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Osborne, D.; Gaebler, T. *Reinventando o Governo*. Brasília: Editora MH Comunicação, 1995.

NOBRE, Eduardo Maffia Queiroz; et al. *A participação e o controle social nos serviços de saneamento básico*. In: Luna, Guilherme Ferreira Gomes; Graziano, Luiz Felipe Pinto Lima; Bertoccelli, Rodrigo de Pinho (coord.) *Saneamento Básico: temas fundamentais, propostas e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 143-152.

NUNES, Edson de Oliveira, et al. *Agências Reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 40, n.2, p. 273-288. Mar./Abr. 2006.

OLIVEIRA, Carlos Roberto. *Em Busca da Efetividade na Regulação: os avanços e desafios jurídicos-institucionais das agências reguladoras de saneamento básico*. In: Dal Pozzo, Augusto Neves; Oliveira, José Roberto Pimenta; Bertoccelli, Rodrigo de Pinho (coord.) *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p.923-965.

PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PECI, A.; Pieranti, O. P.; Rodrigues, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15 (46), 2008. Online version.

PEZON, Christelle. *A experiência francesa: descentralização e delegação*. In: Heller, Léo; Castro, José Esteban. *Política Pública e gestão de serviço de saneamento*. Belo Horizonte: Editora Fiocruz, 2013, pp. 261-279.

PIETILÄ, Pekka; Gunnarsdóttir, Maria; Hjorth, Peder; Nielsen, Susanne Balsev. *Serviços Descentralizados: a experiência nórdica*. In: Heller, Léo; Castro, José Esteban. *Política Pública e gestão de serviço de saneamento*. Belo Horizonte: Editora Fiocruz, 2013, pp. 294-312.

PINHO, José Antônio Gomes de; Sacramento, Ana Rita S. *Accountability: já podemos traduzi-lo para o português*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 1343-1368, nov. dez. 2009.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos e o direito constitucional internacional*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PROBST, Marcos Fey. *A interação entre o poder concedente e a Agência Reguladora*. In: GALVÃO JÚVIOR, Alceu de Castro, et al. *Regulação do Saneamento Básico*. Barueri: Manole, 2013, p. 73-94.

POLLIT, C., Bouckaert, G. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

POLLITT, C. *Modernizing the Management of the Public Services Sector: Between Crusade and Catastrophe?* Paper presented to the Administrative Development Agency (November, Helsinki), 1994.

POLLITT, C.; Bouckaert, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford, 2000.

POLLITT, C.; Summa, H. Trajectories of reform: Public management change in four countries. *Public Money and Management*, v. 17(1), p. 7-18, 1997.

POLLITT, C; Bouckaert, G. *Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional*. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro. ano 53. Número 3. Jul-Set 2002.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. *O saneamento básico como um direito social*. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015.

REZENDE, Sonaly Cristina; Heller, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2ª ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

RICHARDSON, Ruth. *As reformas no setor público da Nova Zelândia*. in Bresser Pereira L.; Spink, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. p. 211-232, 2006.

SMITH, B. *Decentralization: the territorial dimension of the state*. London: George Allen & Unwin 1985.

SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: EDUSP: FAPESP, 1998.

VILLAR, Pilar Carolina. *Conflitos pela água e o direito humano à água e ao saneamento*. In: RIBEIRO, Wagner Costa, org. *Conflitos e cooperação pela água na América Latina*. São Paulo: Annablume, PPGH, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

UDDAMERI, Venkatesh; Singh, Vijay P. *A Experiência dos Estados Unidos em Saneamento: interação entre políticas públicas e gestão*. In: Heller, Léo; Castro, José Esteban. *Política Pública e gestão de serviço de saneamento*. Belo Horizonte: Editora Fiocruz, 2013, pp.353-370.

APÊNDICES

APÊNDICE A - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA

Entrevista com o especialista em Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP.

Entrevistado: Luiz Antônio de Oliveira Júnior

Tempo de gravação: 1 h, 02 min e 10 seg.

Realizada em 05 de dezembro de 2019

Legenda:

P- Pesquisadora

L – Luiz Antônio de Oliveira Júnior

P: bom, boa tarde, eu gostaria de agradecer a oportunidade aqui e em relação aos questionários que já foram encaminhados, as repostas foram satisfatórias ih, tem alguns pontos que gostaria de afinar com vocês.

L: Perfeito.

P: Em relação ao planejamento das políticas públicas, eu vi que a agência reguladora ela não tem uma atuação no planejamento, assim, até mesmo por questões de competência, compete ao município, mas eu gostaria que vocês falassem da possibilidade de vocês contribuírem na etapa de planejamento, ou até mesmo se não do planejamento, da revisão dos planos e no diagnóstico disso, porque vocês tem um diagnóstico muito mais [[refinado do que o Município]] então assim, na revisão a cada 04 anos, se vocês já tiveram a participação em algum plano e como você verifica essa contribuição na formulação da política pública mesmo de saneamento, nas vertentes de água e esgoto que é o objeto deste trabalho.

L: perfeito, na questão de competência, como você bem disse, tem até pela própria lei e as questões da competência do município na constituição, essa parte de planejamento de fato é do Município. Na prática como tem funcionado com a ARSESP – uma agência estadual, e a gente verifica em contato com outras agências estaduais que também funciona da mesma forma, de maneira semelhante, a gente acaba recebendo a delegação pra regular e fiscalizar, a gente já recebe com o “pacote pronto”, o contrato já está assinado, o plano municipal de saneamento já foi todo discutido, aprovado e está em vigência, então a gente já recebe isso pronto. Ah, nos últimos anos, a agência é de 2010, final de 2010, todos os municípios que tem convenio com a ARSESP, todos eles tem o plano municipal de saneamento. Pra gente assinar o convenio de cooperação é um requisito ter o contrato e ter o plano municipal. Num universo

de 312 municípios conveniados com a ARSESP, poucos deles nestes últimos dez anos fizeram a revisão. Então, fruto até de uma ação da agência, porque um dos problemas do município não fazer a revisão é a falta de capacidade técnica e até recurso para fazer contratação de uma consultoria ou empresa especializada para auxiliá-los na revisão do plano. Então a ARSESP fez um convenio com a secretaria de infraestrutura do estado para repassar o recurso da taxa de regulação que a gente já tem receita, que já está na tarifa, passar esse recurso para a secretaria e a secretaria contratar e apoiar os municípios para a revisão é dos planos. Mas a gente entende que só o recurso as vezes não é suficiente, porque se o município não se apropriar desse plano municipal é um plano, vai só um calhamaço de papel que alguém vai guardar na gaveta, então a nossa ideia é isso, além da participação financeira, que a gente consiga participar com informações para a revisão. Então pegar todo o histórico que a gente tem de fiscalização, as deficiências que o município tem, as oportunidades de avançar e de alguma maneira alimentar essa fase de revisão, que ele tenha informações até para conferir se tem consistência com o que a empresa está indicando, o caminho que está indicando para revisão do plano, se faz sentido, e a gente de certa forma conseguir pegar essa informação que a gente já tem no banco de fiscalização e de fato servir para o replanejamento. A gente entende que não basta só dar o dinheiro e dar o plano contratado, a gente tem muita informação, tem bastante coisa que tem que ser aproveitada, [[inclusive parte técnica]]. Exatamente.

É que a agência regional, no caso estadual tem a vantagem também de ter um ganho de escala grande, mas se você pegar e for fazer esse acompanhamento de município a município, deslocar alguém pra fazer esse “apoio técnico” acaba sendo inviável, mas a gente consegue consolidar informações pelo volume de municípios e suas peculiaridades.

Mas de uma maneira geral a gente consegue ou teríamos condições de evoluir para ter um diagnóstico ARSESP, resultado de fiscalização, acompanhamento de indicadores que é feito, a gente faz fiscalização não só em campo, mas como remota, avaliando informações aqui do escritório mesmo. Então a gente consegue compor uma cesta de indicadores a evolução ao longo do tempo e mais a parte técnica de campo e gerar um relatório e/ou alguma informação para o município considerar no processo de revisão, e a gente entende que a própria lógica pensada do planejamento, de prestar o serviço, regula e fiscaliza, o resultado dessa fiscalização tem que retroalimentar a fase de planejamento, e o grande segredo é fazer isso rodar esse “fluxo”.

P: Através desse diagnóstico que você vai ter um prognóstico para ter condições de planejar melhor.

L: Exatamente.

P: Infelizmente hoje, pelo que você está falando, isso não acontece como deveria? Mas a agência, digo vocês veem isso com bons olhos?

L: Como deveria não. Sim, foi isso que fomentou esse projeto de fazer com a secretaria. Não só para que se tenha o documento, mas que de fato esse documento seja algo que represente a realidade do município e as condições do saneamento avançar em cada um deles. Porque pela lei 11445, cabe a agência reguladora fiscalizar o cumprimento do plano. Hoje o que a gente encara de realidade é planos municipais de 2010, 2011, 2012 que não foram revistos e aí você vai lá com uma série de compromissos previstos lá, investimentos que contava com uma projeção de população e que não se concretizou pois o crescimento foi menor, ou houve o avanço em outras áreas, como por exemplo redução de perdas, estava previsto uma ampliação de capitalização de água e/ou ampliação do sistema de produção. Mas a projeção populacional não se concretizou da forma que estava prevista e teve redução de perdas por exemplo, então não faz sentido ampliar naquele momento o sistema de produção, você onerar a tarifa só porque estava previsto no plano que hoje não é real, mas legalmente a gente fica descoberto em não cumprir em não exigir o que está no plano, por uma análise “nossa”, de falar está no plano tem que ser cumprida, análise externa (fora do município) e técnica. Então o que a gente pretende é que esse ciclo realmente ocorra, os planos sejam previstos a cada 4 anos e que a gente tenha um instrumento atualizado e que de fato a agência possa exigir do prestador que ele atenda o plano.

P: Até de uma forma empírica, eu nunca fiz esse monitoramento, mas a minha percepção é exatamente essa, que muitas vezes o plano não é condizente com a realidade do município, (é) e aí é esse monitoramento que carece de “braços” para ser realizado em trezentos e poucos municípios. Eu acho que uma das grandes carências é essa, a existência do plano e depois a exequibilidade do plano.

L: Até no universo nacional existe a ABAR – Associação das agências reguladoras, tem a gente tem a câmara técnica e a gente discute e são estágios diferentes, mesmo como você apontou. A gente aqui no estado de São Paulo, a gente entende, pelo menos no âmbito ARSESP, que a gente já superou o desafio de ter o plano, os municípios que são regulados pela ARSESP têm o plano. Agora estamos na fase de melhorar a qualidade desses planos. Porque vemos em outros estados que estão regulando em municípios sem contratos e sem planos, sem direcionamento nenhum, e aí é pior ainda.

P: Isso e eu até acompanhei que o Tribunal de Contas vem dando orientações desde 2012 que haveria a reprovação de contas pela ausência desses planos, aí teve várias prorrogações. (estão

prorrogando ainda) Mas eu acho que a salvação vai ser as agências nisso. Porque infelizmente, assim eu acho que é uma realidade ainda destoadada, que são razões de ordem técnica e financeira, na sua opinião.

L: isso, as duas coisas.

P: e em síntese como você vê a contribuição da agência, seria essa condição de estar mais próxima, com base na vasta experiência de vocês, como é vista a contribuição da agência? A experiência de vocês é muito rica, considerando se tratar de realidades diferentes, alguns municípios com muita infraestrutura e município sem nenhuma infraestrutura.

L: município de São Paulo e os municípios do Vale do Ribeira, por exemplo.

P: uma coisa que eu ouvi e achei muito interessante que você falou é a questão urbanística, as populações mais afastadas, o quanto é difícil a infraestrutura chegar ali.

L: isso mesmo, o que requer uma ação conjunta e não só de saneamento, se pegar um diagnóstico assim da região geometropolitana de São Paulo e do próprio estado de São Paulo, aonde não está universalizada ainda ah água, a água é menos complexa, o grande problema é coleta de esgoto, universalizar a coleta de esgoto, então se você pegar a região metropolitana aonde não tem coleta de esgoto, são áreas que se falar assim, hoje a Sabesp tem dinheiro tem tudo para fazer, mas tecnicamente é um desafio, porque não viabilidade técnica mesmo. Como questões de ocupação de fundo de vale, o esgoto tem escoamento por gravidade, as pessoas já estão no fundo do vale e não tem pra onde esse esgoto escoar, então quer dizer teria que ter uma desocupação, remoção de ocupação desses pontos. É e aí vem a questão de desocupação, vão remover essas pessoas pra onde? Embora sejam ocupações irregulares, mas são consolidadas, as pessoas tem casa e tudo lá, então existe uma complexidade bem maior.

P: vai além, não é só questão financeira e técnica, mas questões sociais, populacionais, políticas envolvidas e por isso que a conjugação das políticas, que é um dever ser é um desejo, acho que seria algo bem positivo. Então o movimento que a agência está fazendo agora é esse convênio com a secretaria de infraestrutura para ter mais participação na elaboração desses planos?

L: Isso, viabilizar a renovação dos planos. Porque nas fiscalizações a gente vai a campo em todos os municípios num ciclo máximo a cada 3 anos.

P: E aí vocês tem equipes de campo para isso?

L: Sim, equipes de fiscalização. Tivemos ingresso de novos concursados recentemente, agora aproximadamente 30 a 40 pessoas exclusivamente para fiscalização de campo. E aí tem uma avaliação até por esse histórico, nos primeiros anos a gente ia a todos os municípios todos anos, e aí você vai avaliando, tem municípios que estão funcionando melhor, fazendo

agrupamento por criticidade. Então os municípios menos críticos a gente vai a campo uma vez a cada 3 anos no máximo, sem desprender de outras fiscalizações de indicadores, vamos acompanhando isso ano a ano. É e outros municípios todo ano a gente vai a campo, até pela criticidade do sistema. Em todos eles a gente vai até as prefeituras, conversar com o prefeito, saber das questões mais pontuais que ele tenha no dia-a-dia. E, é assim, a gente não tem isso levantado e apontando, mas é a percepção de todo mundo que vai a campo, que os prefeitos muitos deles nem sabe que são responsáveis pelo plano, que ele tem o plano municipal, que precisa fazer a revisão. Na cabeça deles, alguns quando recebem a gente, falam poxa mas “saneamento” aqui é a SABESP, você tem que conversar com a “SABESP” e dizem “*não é comigo*”. Como se tivessem delegado tudo. Mas você conhece o setor, vem desse histórico PLANASA, que quando centralizou, quem tem uma companhia operando de fato a companhia faz tudo, sempre planejou, direcionou o que ia fazer ou não.

P: onde a gente tem SABESP o Município tem esse conforto de sair fora.

L: É, até por um histórico mesmo né, no dia a dia ali na prefeitura, municípios que estão com a SABESP a 30 anos operando, o histórico mesmo da prefeitura é algo que eles dificilmente eles tem um setor que trabalha saneamento, as secretarias de obras normalmente, não tem ninguém que acompanha saneamento.

P: a minha família é de uma cidade de 5 mil habitantes, chama-se Jeriquara, fica a 130 quilômetros de Ribeirão Preto, lá é SABESP e eu acho que o prefeito não sabe que é saneamento, (risos), o que vem de encontro com o que você está falando.

L: E, não sabe mesmo, o que a gente acompanha são municípios maiores e mais estruturados, fora isso, menos de 20 mil, 30 mil habitantes o pessoal já não tem envolvimento.

P: Nesses municípios da SABESP, que é a maior parte, a elaboração desses planos é feita pela SABESP e município? Nesse planejamento, nesses municípios que estão com a SABESP, como é feito o planejamento?

L: A maioria dos municípios SABESP tem o plano de quando foi pactuado o contrato de programa, tem um plano e nunca mais foi revisto. A origem desse plano boa parte das informações, diagnósticos foram feitos pela SABESP, mas eles entregavam para os municípios. A secretaria (acho que de saneamento) na época até acompanhava e dava algumas diretrizes para os municípios, mas a SABESP entregava esse material pronto e a prefeitura fazia ajustes no que entendia cabível e aí fazia a tramitação legal para aprovação.

P: Em relação a universalização no estado de São Paulo o Luiz, existe muita informação na mídia eu até trouxe algumas, mas com intuito de verificar a confiabilidade desses dados, que

as vezes a mídia hoje as informações não são muito confiáveis. Há uma matéria que afirma que a universalização do saneamento levaria 30 anos com o nível de investimento, mas como você bem pontuou que não se deve pensar só em investimento e, considerando os municípios com grande “contraste” no próprio estado, em uma visão otimista, você acha que o balizador seria mesmo através dos planos (com maior engajamento e até mesmo realidade entre o que está planejado e o que está sendo executado) ou você acha que teria outra forma de atender essa universalização? Você vê isso muito próximo, ou distante?

L: A questão do plano/planejamento eu acho que o ponto de partida é o planejamento, são os planos reais, porque a partir disso, por ser uma política pública robusta, que envolve vários atores, precisa ter algo concreto e um planejamento concreto para saber vou fazer assim, mas de onde vem recursos? como que vem? como que vais ser aplicado? Isso precisa estar mapeado. Daí que vem as críticas aos planos, o próprio PLANSAB quando foi feito, com metas de universalização para 2033, coloca aquele montante de investimento lá que é necessário, mas de onde vem esse recurso? Da onde vai sair? Quem vai financiar isso? Se a gente tivesse realizando todos os investimentos conforme está previsto lá, o setor é basicamente financiado por tarifa, então a que nível estaria as tarifas hoje pra atender aquele nível de investimento? A mesma discussão é agora com a revisão do marco regulatório para facilitar a atração do setor privado, eu acho que é válido, positivo, mas precisa pensar “se eu dobrar o nível de investimento hoje para abreviar a universalização, como vai ser financiado isso? Vai ser só tarifa? O governo vai de alguma forma subsidiar ou aportar isso?” igual é Chile por exemplo outros países que utilizam outros tipos de subsídios então, no modelo que é hoje, praticamente financiado por tarifa e aí vem a questão do ser realista no plano, é saber de onde vem o recurso eu quero dobrar o investimento e, aí esbarra na questão da modicidade tarifária. E aí isso é que não aparece, por exemplo no PLANSAB não aparece, nos principais planos municipais colocam lá como fontes de financiamentos tarifas, e possíveis investimentos, empréstimos com a caixa, BNDS, mas empréstimos tem que ser pagos, quem vai pagar, quem vai custear isso, ainda não vejo isso em planejamento.

P: Durante a pesquisa no processo de descentralização eu sempre vi a agência como salvador do universo, como um órgão despolitizado, mas ainda assim encontramos outros entraves, porque a agência depende de outros atores, porque há necessidade de conjugação de esforços. Bom, em relação ao plano os esclarecimentos foram satisfatórios. Um outro ponto a ser objeto de pauta é o controle social.

Sobre o controle social, esses dados, você até colocou que alguns seriam percepção, esses indicadores, esses dados, como se tem isso? Se vocês que são da fiscalização hoje precisar dados do Município tal. Está disponível para os usuários? Como é essa gestão de dados/transparência?

L: Hoje o que é gerado de informações na agencia, de maneira traduzida para que as pessoas possam utilizar, são os relatórios de fiscalização, eles são públicos, mas hoje eles não estão disponíveis no site. Então se alguém pede para a agencia aí ARSESP disponibiliza. Mas a gente entende que esse acesso poderia ser mais fácil, poderia estar no site.

P: E essa dificuldade, talvez burocracia você acha que isso é devido a que? é questão do que, mão-de-obra. O que se atribui a essa dificuldade de disponibilizar isso, porque eu sei que é tudo muito recente, assim, estamos a quase 10 anos então não é tão recente né? (risos), mas o que você atribui essa dificuldade?

L: eu posso falar porque recentemente, há quase 3 anos estamos discutindo essa questão da informação. O próprio Estado, como diretriz geral, está criando uma sistemática de ter um banco de informações para o cidadão, vai ter informação SABESP, ARSESP de tudo. Então tem um grupo que está trabalhando junto ao governo para ver qual seria o formato de um banco geral junto ao Estado, mas a parte disso, pensando ARSESP, o que ela pode disponibilizar tem uma comissão interna, “qual o nome” que avaliam os critérios da informação, quais os critérios para a informação ser sigilosa, confidencial, o que é público, e até um critério das Concessionárias, no caso CONGÁS e SABESP que por ter ações na bolsa de valores que tipo de informação possa afetar alguma regra da CVM ser caracterizada como informação privilegiada, então tem tudo isso por trás para ser estudado, para a agência ter segurança de que isso aqui posso colocar no site de maneira sistemática, sem ter problemas. Então tem um trabalho para gente melhorar, tem equipe específica trabalhando essa questão de transparência. O nosso próprio diretor de relações institucionais ele era do PROCON então sempre quando a gente discute ele questiona, mas e o usuário tem informações, assim é bacana esse contraponto que ele faz, a médio prazo nosso objetivo é melhorar na disponibilização de informações, porque a gente entende que as informações disponibilizadas para o público em geral elas subsidiam, de maneira geral, a participação social nas agencias públicas. Nós fazemos audiências públicas, a pessoa até se familiarizar com o tema em consulta não é algo trivial, do dia a dia, não tem muita informação, então fica difícil as pessoas participarem de maneira efetiva.

P: Então há uma dificuldade de disponibilização, há uma dificuldade técnica das pessoas entenderem do assunto, então, e até mesmo não chega, e as pessoas não são envolvidas no dia

a dia dessas situações. Então, hoje a gente não se tem elementos e dados para o controle social ativo e, ainda que se tenha, não é da maneira adequada.

L: A pessoa tem que estar muito a fim de entender mesmo.

P: A experiência de vocês nas audiências públicas e consultas públicas, tem participação, isso é baixo? Pois na minha experiência prática, eu percebi que por ser municípios pequenos, eu percebi que se colocasse um quórum mínimo para seguir ela não iria se realizar, não haveria audiência pública. Essa é a percepção de vocês também? Como é aqui para vocês a nível estadual?

L: Em termos de audiência públicas, principalmente em questões tarifárias, que a ARSESP realiza com frequência, a gente acaba fazendo sessões no interior, litoral, metropolitana, e vê-se que a participação popular é bem baixa. A última revisão tarifária, por exemplo, a gente fez uma audiência pública em Lins, então saiu o pessoal de São Paulo, o pessoal da SABESP saiu daqui e foi para lá, e chegou lá a audiência pública foi apenas para estes, ARSESP, SABESP e 2 ou 3 vereadores, mas a população mesmo ou organização civil, comunidade não há. Teve um caso positivo em uma Concessão privada, no município de Santa Gertrudes, que é a BRK lá teve uma revisão tarifária, que a própria prefeitura se empenhou muito, passavam carros de som, fizeram trabalho com líderes comunitários, teve participação efetiva, o auditório lotou.

P: mas evidente uma ação proativa do município para mobilizar a população.

L: A gente está fazendo agora um trabalho de revisão da estrutura tarifária da SABESP, consumo mínimo, faixas de consumo, comercial, industrial, residencial, e estamos fazendo um trabalho para a revisão dessa estrutura, mudar essa forma de cobrar. Subsidio cruzado entre os municípios, o mais rico ajuda os menores. E aí, estamos organizando evento com as prefeituras para levar os prefeitos, secretários, vereadores, para eles entenderem o que é isso e o que a gente pode mudar até 2021. E a participação deles mesmo tem sido baixa. Um envolvimento muito pequeno. Nós fizemos um em Lins também. Essa semana teve um em São José dos Campos, foram convidados todos os municípios do Vale do Paraíba, acho que foram 29 prefeituras e tinham apenas 5 representantes de prefeituras no encontro. Mas a gente sempre fica tentando fazer um exercício de como melhorar isso. Como a gente pode deixar essa participação mais efetiva, ser mais atrativo, questão de horário, dia da semana, procurar mudar pra ver se tem um resultado diferente.

P: Bom, então em relação ao controle social a gente ainda não tem uma disponibilização ideal.

L: Não tem indicadores para a pessoa ir acompanhando. Agora tudo que é submetido a uma consulta pública e uma audiência pública, aí é disponibilizado todo o material necessário para isso.

P: mas quando eu falo dos relatórios de fiscalização. Isso a gente não tem, que é um dos principais?

L: Não, isso não.

P: Então tem a carência nesse aspecto e tem uma falta de proatividade da população também em querer se envolver nesses assuntos e até mesmo a classe política, pela experiência. Bom em relação a um ultimo aspecto, apesar de estar esclarecido, mas quando a gente fala entendemos melhor. Eu queria entender sobre a parte de atuação da agência. Como isso acontece? As sanções e suas aplicações? Atuações. Em relação a SABESP, que hoje é o carro chefe, o maior regulado de vocês. Como é que isso, existe um diálogo, como funciona isso?

L: Quando a gente implantou/iniciou esse processo de fiscalização de maneira efetiva mesmo foi em 2011 e o próprio regulamento que a gente tinha, de deliberações, algumas condições de prestações de serviços eram recentes e para a SABESP estava em um momento de mudanças, de uma certa resistência, pois por mais de 30 anos foram autorregulados não tinha ninguém acompanhando e agora vem a agência reguladora, então teve um trabalho primeiro de “ vamos entender o papel de cada um e trabalhar de maneira compartilhada e direcionar da melhor forma possível”.

P: Tem que chegar devagar, pois é uma ruptura, uma mudança brusca. Eu ditava minhas próprias regras e agora tem alguém que está me olhando.

L: E questionando né. Você vai lá e fala pô isso aqui não está certo, mas eu fazia isso há 30 anos, agora você vem aqui falando que não é assim, o que é normal esse tipo de reação. Então os primeiros anos as fiscalizações eram muito mais voltadas a levantar o que a gente chama de “não conformidades”, fazia todo o procedimento previsto, relatório, laudo de constatação embasado, tipificando o motivo daquilo ser uma “não conformidade”, atendendo uma norma NBR XYZ, não está atendendo uma legislação específica, porque aquilo é “ não conforme”, elabora um termo de notificação, aí a SABESP tem 15 dias para se manifestar, fazer os esclarecimentos adicionais e o que não se esclarecia pelo regramento de deliberação nosso. O que não fosse esclarecido, ele tem 2 caminhos: ou você arquiva, a manifestação que veio foi insuficiente, descaracterizou a não conformidade, então arquiva aquele termo de notificação; se não convenceu é multa. Mas aí a gente foi num sentido muito mais de construir um plano pedagógico, se elencava quais eram as principais, que a própria SABESP tem essa

dificuldade. Eu trabalhei na SABESP antes de vir pra cá e tive essa percepção e tive muito a visão minha de como ela atuava. Quando ouvia falar em SABESP acreditava que o Estado inteiro era daquele jeito e não é. Cada lugar que você vai é um tipo de gestão diferente, uma tratativa diferente. Então essa compilação de “não conformidade” com essa visão nossa de agência do Estado inteiro, você começava a ver que em determinada região o tipo de problema específico era um, sei lá, falta de bomba reserva em estação elevatória, se via que pra eles, pra determinada região da SABESP eles tinham como um problema a SABESP toda, a SABESP inteira não tem, conseguia demonstrar que só lá não tinha; e em outra região, havia, por exemplo, a adequação de painéis ou automação eram diferente das demais, então isso para a própria SABESP começaram a apresentar planos de “não conformidades” de forma mais institucional, o que surtiu muito mais efeito. Então se a gente fizer um retrato, assim, de 2011, das primeiras fiscalizações pra 2018, esses cenários, essas “não conformidades” pontuais elas diminuíram a distância na SABESP como um todo, então acabou melhorando as condições de prestação, não necessitando de multa. Mais com esse trabalho de ir apontando e acompanhando tudo em processo registrado, evidenciados, acompanhados por cronogramas de implantação. Até porque as multas previstas nos contratos, no ponto de vista econômico-financeiro vale muito mais a pena ela pagar multa do que regularizar e fazer o que tinha que fazer. Então, nesse começo foi muito mais no sentido de “vamos fazer juntos”.

P: É um instituto, uma abordagem pedagógica mesmo. E na sua visão isso surtiu mais efeitos do que se fosse para embates, tendo em vista os valores das multas?

L: Sim, e foi uma forma de quebrar essa resistência inicial mesmo da SABESP, porque aí eles viram que não veio para o embate, embora no meio disso há situações mais graves, que partiram para o auto de infração, teve multa, uma por exemplo, que não teve esse fator pedagógico são os indicadores contratuais, por exemplo então tem índice de cobertura de água, esgoto, tratamento, índice de perdas, que são itens contratuais que tem que cumprir, que tem um rol de investimentos, então aí não tem pedagogia pra isso, a não ser que tenha uma justificativa para o não cumprimento.

P: Os indicadores contratuais é o que demandava autuação?

L: Hoje, se formos levantar em números de multa dos autos de infração, as multas aplicadas, a maior parte são relacionadas aos indicadores por ser objetivo, não ter margem para discussão. Na época da crise hídrica, por exemplo, que teve a questão do bônus, que teve um efeito pesado na questão financeira da SABESP e aí ela postergou vários investimentos em municípios do interior, principalmente, relacionados a esgoto, e não atingiu os indicadores

estes municípios. A justificativa apresentada era a crise hídrica. E mesmo estes que foram pra multa, mesmo assim há uma cobrança para regularizar a não conformidade depois, não é apenas pagar a multa e morrer o negócio.

P: Tem a multa e depois continua a cobrança para a regularização?

L: Exato.

P: No Estado tem alguma cidade que é mais crítico, que demanda mais atenção na gestão da SABESP? Por exemplo, digamos que pela dificuldade do município, porque cada um é muito peculiar, pois não há uniformidade, então há algum município que demanda maior atenção?

L: Do ponto de vista técnico operacional, (isso) no início, o foco maior era, por exemplo, municípios do Vale do Ribeira, que depois desse diagnóstico total a gente percebeu que em termos de conservação e segurança do sistema em si, segurança de funcionamento, de manter o sistema sempre operando era mais deficitário, então ali a gente concentrou mais esforços, e funcionou, surtiu efeito, teve um plano da SABESP de investimento e ajustes, que melhorou muito as condições de prestação lá. E aí tem questões pontuais, tem regiões no Estado, que manancial é predominantemente poço e a região tem algum tipo de metal, sei lá, tem flúor, tem cromo, que já tem tudo controlado, com processo específico de problema na água, mas a gente está sempre de olho, olha com lupa ali, pra ver se está acompanhando bem. Essas questões de qualidade de água e tratamento de esgoto a gente também procura tratar em conjunto com a vigilância sanitária, pra ver como que está tratando, que possuem até mais conhecimento, então procuramos esse apoio deles. Uma colaboração mutua, sinergia de ações.

P: Até uma curiosidade, as análises que eles fazem, eu vi que vocês olham as análises deles, mas por exemplo, em algum momento a agencia foi in loco para fazer uma contra análise ou isso não é relevante do ponto de vista técnico?

L: Nós fizemos isso uma vez, de ir e contratar um laboratório, que era uma reclamação contínua de um usuário do município, fez a contra prova, mas depois entendendo melhor como funciona o monitoramento, pegando um caso específico da água, a avaliação até pela vigilância sanitária, secretaria da saúde, não é um pontual, deu um laudo fora essa água está comprometida, ele trabalha numa análise de tendência história, ele vai colecionando resultados, avaliando tendências e mitigando risco. Então, você fazendo uma análise pontual pra falar que está bom ou ruim, por amostragem não vai dar a confiabilidade. Então, aconteceu no caso, no dia em que foi a coleta deu o parâmetro fora, mas isso vai comprometer o sistema todo com um resultado, então pra fazer uma contra prova teria que fazer uma contra prova constante, teria sempre que haver monitoramento para fazer essa avaliação de tendência. Durante o dia mesmo, durante o processo de produção de água, você falar que

100% do tempo a água está saindo da estação dentro do parâmetro ela não sai. Ela tem momentos de redução de vazão, vai lavar um filtro, que tem alteração de vazão, dosagem de cloro, dosagem de flúor, ela vai estar um pouco acima, um pouco abaixo, então, de maneira pontual, isso não é representativo. Tem que se avaliar a constância, então a maior parte do tempo não há um padrão. É assim que a vigilância sanitária trabalha. Eles possuem um banco de dados e avaliam a tendência, deu um ponto fora, vai de novo, outro ponto fora, começa a fugir da tendência aí vira como um sinal de alerta.

P: A questão do Vale do Ribeira, essas cidades como Guarujá está dentro. O que eu sei é que vai pra praia não há água. Como é isso? Tem um trabalho nisso? Há algum esforço da SABESP nisso? Porque para as pessoas que moram lá isso se torna um caos.

L: No início de 2012 houve um surto de diarreia, que teve no Guarujá, muitas pessoas voltavam, não me lembro se foi nas festas de final de ano ou no carnaval, mas era época de grande movimento. Aí havia falta de água, até a intermitência gera um risco, aí teve uma fiscalização intensa da ARSESP especificamente Guarujá, e na baixada santista ali, e assim, não que tivesse relação direta, mas o processo de captação de água ocorria pelas Serras, um processo de filtração simples, coloca cloro e já distribuía. Então, a ARSESP exigiu que houvesse um tratamento mais apurado disso, pois em época de chuva essa captação de água bruta, água captada e alterava a qualidade da água e o processo simples não resolvia, mas para não faltar água eles abriam a torneira e vai embora, vai embora.

Aí eles construíram uma estação de tratamento de água, melhoraram o sistema de tratamento e aumentaram a disponibilidade de medidas de contingência para as épocas de grande movimento. Hoje inclusive, está tendo um plano verão, um evento aqui na ARSESP, que é as empresas distribuidoras de energia elétrica e saneamento, é um processo integrado a ARSESP coordena isso, as distribuidoras de energia elétrica apresentam um plano, a SABESP apresenta o plano dela para estes municípios que aumentam a população em época de festa, e é o que denominaram de plano verão, e aí vamos acompanhando, vai fiscalizando a adoção dessas medidas nesses planos preventivos.

Diminuiu muito nos últimos 2, 3 anos os problemas, que passaram a ser mais pontuais, do que generalizados, a gente não ouve mais falar mais tanto em falta de água generalizada. No caso de abastecimento, houve até a construção de um sistema de infraestrutura mesmo, de um sistema interligado que a SABESP consiga que uma maneira operacional fazer manobras para que um município abastece o outro, São Vicente mandar água para Santos, ou vice e versa, conforme a demanda deles.

P: isso é uma facilidade por ser tudo SABESP, com a possibilidade de fazer gestão integrada.

L: E aí até faz sentido tratar essas regiões, aglomerados urbanos como uma região só, não tem como fazer essa fração, de cada município faz o seu. Se pegar aqui a região metropolitana de SP hoje, 60 % do esgoto coletado no município de SP é tratado na ETE Barueri, que recebe de vários municípios, sendo a gestão pela SABESP. Agora se fosse separado, essa E.T.E Barueri não atende São Paulo, teria que ter outra estação só para atender aqui, resíduos sólidos também é assim, só funciona se tiver um consorcio entre os municípios.

P: Eu abri um tópico no trabalho para discutir sobre as competências, a judicialização dessas competências.

L: Faz muito sentido uma gestão local, de cada município com o seu sistema, quando as cidades são distantes, não são interligadas, agora as regiões de aglomerados, o ganho operacional é muito maior quando se tem a concentração do sistema. Até pela gestão, não há como pensar o planejamento de uma região metropolitana com os municípios de maneira estanque, tem que pensar como um todo.

P: E, são interesses convergentes de realização do bem comum, disponibilidade de serviços. Bom para fechar, eu queria saber como você falou no início do novo marco regulatório no saneamento, como vocês veem isso? Qual a sua percepção do desdobramento? Se faz sentido?

L: eu acho que acabou caindo em uma discussão é, acho que prever mecanismo e fomentar a participação do setor privado ela é positiva, ajuda, mas acabou ficando uma discussão de que, ao invés de estar somando o setor público com o setor privado, cai naquela discussão do público contra o privado de novo, como se fossem interesses antagônicos, aquele negócio de 8 ou 80 então, uma opinião particular minha, esse tema é que, por exemplo, PPP's, mesmo as Concessões bem estruturadas acho que vão ajudar muito a universalização, e melhoria de qualidade do serviço, mas isso precisa ser feito de maneira estruturada, com regulação funcionando, planejamento bem feito e, aí tudo isso, a roda gira da maneira que deveria ser. A discussão acabou na questão do marco regulatório, ficando muito público contra privado, e aí tem discussões corporativas, e perde a finalidade, quem é público defendendo que vão querer privatizar, e acaba não ganhando o setor, ao invés disso a discussão deveria ser como fazer essa integração de público e privado, ouvi muito pouco essa discussão, fazem comparações aleatórias e umas comparações internacionais, que está remunicipalizando, mas qual o contexto de lá e qual a contexto daqui, são discussões mais aleatórias e teóricas, mas eu vejo muita coisa que eu vejo positiva na revisão e tem coisas que são até questões não jurídicas são até inconstitucionais e há o receio de que, se aprovada, essas questões vão ser judicializadas e vão acabar sendo travadas, o que acabará atrapalhando novamente.

P: Há um pré-conceito entre público e privado, ou é público ou é privado e na verdade a conjugação deveria ser o andar juntos dos dois de maneira positiva. Eu vi que você falou que não há diferença entre fazer gestão de público e privado, né?!

L: isso, do ponto de vista regulatório, não há que ter distinção entre público e privado. Do ponto de vista regulatório com essa revisão do marco, faz sentido ter diretrizes regulatórias nacionais, não sei se alocada na ANA foi o melhor caminho, acho que o próprio Ministério da cidade nos últimos governos eles tiveram uma atuação até interessante do ponto de vista regulatório, mas foram extintos, por sorte os grupos de trabalho foram realocados do Ministério do Desenvolvimento regional, então eles ainda sobreviveram. Mas eles estavam avançando com projetos interesses do ponto de vista da regulação, muito engajados. Tivemos muito contato com eles. Desenvolveram um projeto interessante, capacitação em regulação, desenvolver mecanismos esse papel de diretriz nacional o próprio Ministério das cidades já vinha fazendo, de uma maneira bem consistente, havia participação de Estados, Municípios. Resultando desse projeto foram três grandes estudos, questão de titularidade com ativos reversíveis, esses bens, os ativos em serviço em região metropolitana por exemplo, quando acabar a concessão são reversíveis para quem? Como exemplo vamos pegar a ETE Barueri que atende todos esses municípios, quando acabar a concessão volta para quem região metropolitana, todos estão pagando os investimentos para implantação e operação dela, mas quando terminar de quem será a ETE se todos pagaram, é uma discussão para final de concessão em regiões metropolitanas. Fizeram um estudo bem bacana na linha jurídica. Outra abordagem do estudo foi a questão dos subsídios que evidenciou algumas distorções. E o outro estudo foi sobre governança das agências.

Bom, a discussão com o pessoal da ANA, que tiveram uma aproximação com as agências, que foram resistentes pelo medo da ANA sair atropelando tudo o que foi construído até agora, embora seja recente não tenha uma maturidade regulatória no setor de saneamento, mas para ANA é novidade, eles não tem *expertise* de infraestrutura, eles tem domínio na gestão de recursos hídricos.

P: na área de saneamento é a que menos tem investimento em infraestrutura.

L: porque os investimentos são muito bloqueados. Há um aspecto cultural que muitas pessoas questionam porque tratar água, mas é questão de geração.

P: estou satisfeita, quero agradecer a disponibilidade de informações.