



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**AS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NO NOVO MARCO DO
SANEAMENTO BÁSICO**

JOSE IRIVALDO ALVES OLIVEIRA SILVA, LAIANA CARLA FERREIRA,

**GRUPO TEMÁTICO: 11 Federalismo e Relações
Intergovernamentais**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

As relações interfederativas no novo marco do saneamento básico

Resumo:

O presente artigo tem como problema a ser abordado saber quais as transformações do novo marco do saneamento sobre as relações interfederativas? Tendo como objetivo geral analisar as relações interfederativas a partir do novo marco do saneamento, apoiado pelos seguintes objetivos específicos: a) apontar as mudanças do nosso marco federativo no patamar das relações interfederativas; b) verificar como a literatura da administração pública aborda a questão do saneamento. proposta a metodologia desenhada foi composta de uma análise bibliométrica, pesquisa documental e análise de dados secundários. Dessa forma, foi possível perceber uma modificação, ou subversão, da noção de federalismo para que seja implementada a regionalização do saneamento. Os diversos modelos micro regionais tem suas peculiaridades apenas parecendo semelhantes. Palavras-chave: Saneamento. Regionalização. Federalismo

1 Introdução

O tema do saneamento está constantemente na pauta da gestão pública. Entretanto, recentemente tem figurado mais destacado diante da edição da lei 14.026/2020, chamado de novo marco do saneamento. Dessa forma, o presente artigo busca enfrentar a seguinte questão: quais as transformações do novo marco do saneamento sobre as relações interfederativas?

A relevância do setor de saneamento se dá justamente pela importância que ele tem para o fornecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, disposição final de resíduos, limpeza e drenagem urbana. Desse modo, está-se abordando serviços essenciais para uma vida saudável e para a proteção ecossistêmica da natureza.

Desse modo, a questão das atribuições e do relacionamento dos entes federativos ganham um destaque especial diante das complexidades desses serviços. Assim, o objetivo geral do presente trabalho é analisar as relações interfederativas a partir do novo marco do saneamento, apoiado pelos seguintes objetivos específicos: a) apontar as mudanças do nosso marco federativo no patamar das relações interfederativas; b) verificar como a literatura da administração pública aborda a questão do saneamento.

Para desenvolver os objetivos propostos a metodologia desenhada foi composta de uma análise bibliométrica, pesquisa documental e análise de dados secundários. Com isso, organizou-se o presente artigo da seguinte forma: primeiramente será tratado como está o campo da administração pública frente esse tema do novo marco do saneamento na primeira seção; a terceira seção traz uma síntese da política de saneamento no Brasil; na quarta seção traçou-se o papel dos entes federativos na política de saneamento; na quinta seção as mudanças a partir do novo marco do saneamento.

2 O estágio do tema no campo da Administração Pública

Para essa abordagem preliminar foi procedido à busca em plataforma corriqueiramente utilizadas em pesquisas sistemáticas e bibliométricas, quais sejam: *Spell* e *Scopus*. Para isso, estratificaram-se publicações entre 2020 e 2022, uma vez que o novo marco do saneamento data de julho de 2020. Portanto, a questão restrita ao campo das ciências sociais, especialmente aplicadas, foi saber qual a relevância no campo da gestão e governança do saneamento nesse período. Para isso, aplicou-se os vocábulos *sanitation* e *water*, sendo possível encontrar 12 publicações no *Spell* e 18 no *Scopus*. Consideraram-se publicações em português e inglês. Para o agrupamento dessas publicações pensou-se em alguns termos chave, os seguintes: adoecimento, gestão e governança, titularidade (público ou privado), crise hídrica, direito humano à água e saneamento, novo marco do saneamento, poluição – qualidade da água, crise hídrica e saneamento rural. Essas foram as principais categorias percebidas. A partir disso, produziu-se o quadro 1.

Quadro 1 – distribuição das publicações sobre água e saneamento entre 2020 e 2022

| Expressões | Quantidade de publicações |
|------------------------------------|---------------------------|
| Gestão e Governança | 8 |
| Direito Humano à Água e Saneamento | 6 |
| Adoecimento | 3 |
| Covid 19 e saneamento | 3 |
| Novo Marco do Saneamento | 3 |
| Poluição – qualidade da água | 3 |
| Titularidade (público e privado) | 2 |
| Crise Hídrica | 1 |
| Saneamento Rural | 1 |

Elaboração própria

O tema da gestão e governança se sobrepõe aos demais. Outrossim, o tema do novo marco do saneamento não figurou tão explorado no campo da Administração Pública, por exemplo, especialmente no rearranjo federativo que se teve a partir desse diploma legal. As figuras 1, 2 e 3, elaboradas com o auxílio do VosViewer, demonstram os temas principais desenvolvidos nessas publicações do *Scopus*, bem como o nível de inter-relacionamento entre elas, inclusive os centros de estudo em que elas foram produzidas

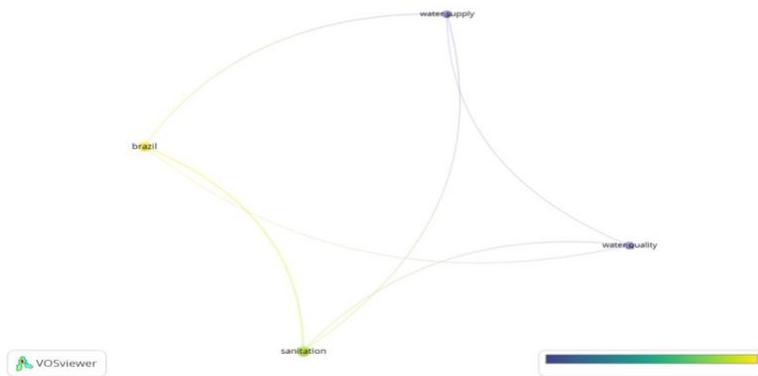


Figura 1 – rede de palavras-chave das publicações do Scopus



Figura 2 – rede de inter-relação de palavras-chave das publicações no Scopus

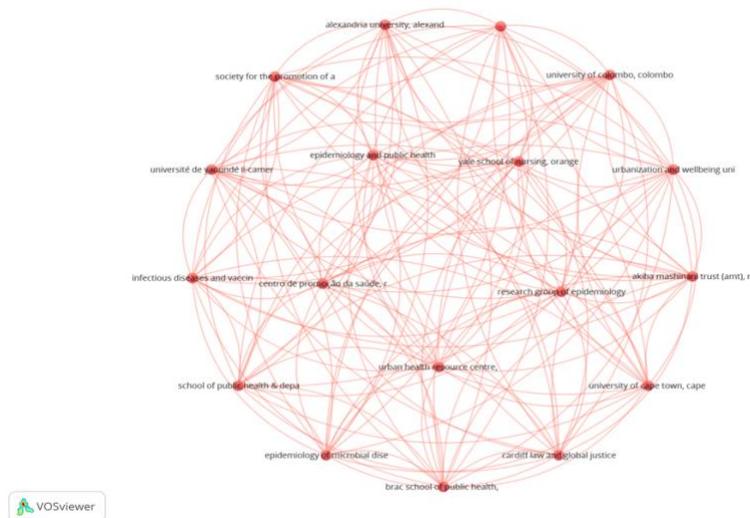


Figura 3 – os institutos e universidades dos artigos analisados

3 O contexto da política pública de saneamento no Brasil

É possível perceber que a política de saneamento brasileira não seguiu uma trajetória tranquila no âmbito do federalismo nacional, diante de idas e vindas quanto à sua prioridade para o país. Na verdade, a história do Brasil é marcada pela falta de prioridade de algumas ações nacionais em prol do acesso à água, coleta e tratamento de esgoto.

Primeiro é importante perceber que o saneamento esteve atrelado antes da década de 1960 à delegação de sua realização às empresas privadas, que realizavam esse serviço em algumas capitais nacionais, antes que as companhias estaduais de saneamento fossem criadas. A privatização nesse setor não foi uma tônica disseminada pelo país.

No final da década de 1960, o governo militar decidiu apoiar uma política habitacional atrelada ao saneamento, o que foi realizado através do Banco Nacional de Habitação (BNH). O município, considerado o elo mais frágil da cadeia do federalismo, não assumiu seu papel no saneamento até o momento em que isso ficou cabalmente definido, pelo menos em legislação.

O fato é que esse modelo administrativo de Estado não garantiu o que se classifica como direito humano à água e ao saneamento, assim classificado desde 2010 pela Organização das Nações Unidas (ONU)¹, como os números demonstram no quadro 2. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) tem atestado a situação caótica do setor de saneamento, que aglutina acesso à água potável, coleta e tratamento de esgoto, disposição final de resíduos, limpeza urbana e drenagem.

Quadro 2 – Abastecimento de água em centros urbanos por região

| Região | Percentual de atendimento (%) |
|---------------------|--------------------------------------|
| NORTE | 72 |
| NORDESTE | 89,7 |
| SUL | 98,8 |
| SUDESTE | 96,1 |
| CENTRO-OESTE | 98 |

Fonte: SNIS, 2021.

É importante compreender que esse relatório do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que é a única fonte oficial desses dados na federação, pode apresentar uma queda de percentual nos acessos se for considerada a zona rural (SNIS, 2022). Porém, esse dado precisa ser analisado paralelamente ao quadro 3 que apresenta as perdas de água.

¹ Resolução n. 64/A/RES/64/292.

Quadro 3 – Perdas de água por região

| Região | Percentual de atendimento (%) |
|---------------------|--------------------------------------|
| NORTE | 55,7 |
| NORDESTE | 46,9 |
| SUL | 37,6 |
| SUDESTE | 39,3 |
| CENTRO-OESTE | 31,9 |

Fonte: SNIS, 2022.

Portanto, de um lado tem-se o acesso urbano que tem crescido segundo os dados do SNIS, de outro tem-se as perdas que impactam diretamente na escassez e, portanto, soma-se a outros fatores que incidem sobre os corpos hídricos². Entretanto, esse panorama ainda não está completo se não se inserir, por exemplo, a coleta e tratamento de esgoto. O quadro 4 apresenta um resumo do problema quanto à coleta e tratamento de esgoto por região.

Quadro 4 – Quadro regional de coleta e tratamento de esgoto

| Região | Percentual de atendimento (%) | Percentual de tratamento do esgoto que é coletado (%) |
|---------------------|--------------------------------------|--|
| NORTE | 17,2 | 21,4 |
| NORDESTE | 39,3 | 34,1 |
| SUL | 54,3 | 46,7 |
| SUDESTE | 84,9 | 58,6 |
| CENTRO-OESTE | 65% | 58,5 |

Fonte: SNIS, 2022.

Esses dados revelam um descompasso urbano entre o acesso à água, à coleta e tratamento de esgoto, como bens essenciais para a vida saudável e para um meio ambiente equilibrado, que são direitos previstos na Constituição Federal brasileira³. A média nacional de esgoto tratado em relação ao que se coleta é de 50,8% (SNIS, 2022). O quadro 5 apresenta esse dado acerca da coleta e tratamento por Estado da federação.

Quadro 5 – Quadro por Estado de coleta e tratamento de esgoto

| Estados | Índice de atendimento urbano (%) | Índice de tratamento de esgoto (%) |
|----------------|---|---|
| RR | 80,7 | 70,4 |
| AP | 7,7 | 18,6 |
| AM | 16,8 | 23,2 |

² Mares, rios, córregos, lagos, represas, açudes, aquíferos entre outros.

³ A exemplo do art. 225.

| | | |
|-----------|------|------|
| PA | 10,7 | 10 |
| AC | 15,7 | 21 |
| RO | 7,8 | 8,5 |
| MA | 19,1 | 13,6 |
| PI | 25,6 | 15,9 |
| CE | 17,9 | 36 |
| RN | 33,3 | 32,6 |
| PB | 49 | 43,8 |
| PE | 35,7 | 32,4 |
| AL | 30,4 | 17,2 |
| SE | 32,5 | 26,5 |
| BA | 55,4 | 48,2 |
| MG | 83 | 41,6 |
| ES | 65,2 | 45,2 |
| RJ | 68,3 | 47,2 |
| SP | 93,5 | 69,6 |
| MT | 43,2 | 43,4 |
| TO | 35,1 | 30,2 |
| GO | 64,3 | 55,6 |
| MS | 64,8 | 44,9 |
| PR | 84,5 | 74,6 |
| SC | 30,4 | 31,3 |
| RS | 38,6 | 25,7 |

Fonte: SNIS, 2021.

Portanto, aqui tem-se três escalas, União, Estados e Regiões sendo possível verificar essa tragédia sanitária multiescalar que, ao que parece, apesar de alguns esforços maiores em determinados governos do que em outros, a população ainda é assolada por ausência de serviços essenciais. Esses dados demonstram claramente que o saneamento não foi priorizado, sendo confirmado no quadro 6 em que se demonstra a inexistência de investimentos constantes nesse setor.

Quadro 6 – Quadro síntese da Política de Saneamento nacional

| Período 1 (1960-1992) | Período 2 | Período 3 | Período 4 |
|------------------------------------|----------------------|---|--|
| Planejamento PLANASA (nacional) | Planejamento ausente | Planejamento: PLANSAB (nacional) e Planos Municipais/Regionais | Planejamento: PLANSAB (nacional) e Planos Municipais/ Regionais |

| | | | |
|--|--|---|---|
| Marco Legal: Lei nº 6.528/78 e Decreto nº 82587/78 | Marco Legal: Tentativas Frustradas Órgão | Marco Legal: Lei nº 11.445/2007 | Atualização/Revisão do Marco Legal Órgão |
| Órgão Regulador ausente | Órgão Regulador: Ausente, nos casos dos prestadores públicos | Órgão Regulador: Criação de Agências Reguladoras Locais | Órgão Regulador: Múltiplas Agências Reguladoras Locais + Coordenação em Nível Federal |
| Investimentos: Públicos de Fundos geridos pelo BNH | Investimentos: Escassez de recursos federais | Investimentos: Públicos Federais - PAC I (2007) e PAC II (2011) | Investimentos: Escassez de recursos públicos; Necessidade de recursos privados |
| Prestação de Serviços: Companhia Estadual de Saneamento (CESB) | Prestação de Serviços: Companhia Estadual de Saneamento (CESB) e privados (Experiências Iniciais | Prestação de Serviços: CESB e Privado (Aumento inexpressivo da participação privada) | Prestação de Serviços: CESB e Setor Privado (Incentivo à maior participação) |

Fonte: (DUARTE, 2019)

4 Os papéis dos entes federativos no saneamento ao longo da história recente no Brasil

O saneamento passou a ter uma certa segurança jurídica apenas com a Constituição de 1988. Essa política era meramente acessória de outras. Na federação brasileira houve um protagonismo dos Estados no desenho de uma política pública de saneamento, principalmente no incentivo dos Serviços de Água e Esgoto (SAEs) para serem realizados por companhias estaduais, embora o saneamento tivesse um escopo de serviços mais locais do que regionais.

Outra questão relevante trata-se do conceito de saneamento. Esse só foi institucionalizado no contexto nacional a partir de 2007 com a lei n. 11.445, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Entretanto, o que antecede esse contexto é a Constituição Federal de 1988 e a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) de 1997. Essa segunda, estava inserida num processo de reforma gerencial do Estado brasileiro, que se iniciara em 1995, e estabeleceu como cerne dessa política nacional a descentralização de atribuições (MURTHA, 2016; TRINDADE JÚNIOR, 2021). O quadro 6 aponta essa questão na Constituição.

Quadro 6 – Política de Saneamento na Constituição de 1988

| Dispositivo | Texto |
|---------------------------------|--|
| Art. 21. Compete à União | XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (...) |
| 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. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: | XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; |
| 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; |

Fonte: Elaboração própria

No que se refere ao saneamento compete à União estabelecer as diretrizes, não estando explicitamente elencadas as atribuições dos Estados e Municípios nessa seara. Assim, entretanto, tem-se uma competência geral do governo nacional, ficando tacitamente os governos subnacionais autorizados a detalharem os aspectos regionais e locais. Quanto aos recursos hídricos, as atribuições estão vinculadas à dominialidade do bem, ou seja, se o manancial é da União, responsabilidade será desse, e se está totalmente no território do Estado, a responsabilidade será desse membro da federação, não restando aos Municípios nenhuma atribuição quanto aos corpos hídricos.

Entretanto, é importante afirmar que o art. 21 da Constituição em seu inciso XX, vide quadro 5, não atribui titularidade do saneamento à União, isso está claro. Outrossim, é importante pontuar que a competência municipal quanto ao saneamento não ficou clara na Carta Magna. O Supremo Tribunal Federal foi quem consolidou a compreensão que o município tem como uma de suas responsabilidades cuidar do saneamento, por ser uma demanda essencialmente local (DUARTE, 2019).

Entretanto parece que o problema é mais profundo quando se pensa na retórica da integração de setores que são relacionados, como por exemplo recursos hídricos e saneamento. Estabeleceu-se um sistema nacional para recursos hídricos, mas, no entanto, não se tem algo similar em relação ao saneamento, talvez isso auxiliasse na articulação de políticas interfederativas (MURTHA, 2016). Mas se é necessária uma integração, porque não integrar recursos hídricos e saneamento num sistema só, uma vez que não é possível pensar essas duas políticas sendo tratadas de forma separada, elas são integradas por natureza (SILVA, 2020).

5 As mudanças à luz da lei n. 14.026/2020

A crise econômica brasileira ao fim da década de 1980 teve como resultado o fim do PLANASA, uma vez que o Banco Nacional de Habitação perdeu a capacidade de financiar o setor. A promulgação da nova ordem constitucional, em 1988, elevou a autonomia municipal. (FERREIRA, 2021)

Assim, os Municípios passam a serem titulares dos serviços de saneamento, devendo planejar, prestar e fiscalizar tais serviços. Entretanto, a ausência de capacidade financeira e técnica e pressões políticas conduziram a maior parte dos Municípios a optar pela conservação das concessões feitas às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs).

As CESBs em geral utilizavam-se de uma estrutura tarifária única, adotando a mesma estrutura tarifária em sua área de atuação. O equilíbrio econômico-financeiro desta operação sobrevinha do fato de que os municípios superavitários custeavam os deficitários na arrecadação. Deste modo, por meio do incentivo à regionalização, era possível a prestação dos serviços através da criação de subsídios cruzados.

Nesse contexto, em 2020, com a alteração do marco legal do saneamento, pela lei nº 14.026, surge novamente a regionalização, quando ela passa a condicionar a adesão dos municípios a uma estruturação de prestação regionalizada para a alocação de recursos federais. A lei nº 14.026/2020 fez outra vez a previsão do agrupamento de municípios para provisionar um conjunto dos serviços de saneamento.

O art. 3º da lei nº 11.445/07 foi alterado pela lei nº 14.026/20, transformando o conceito da prestação regionalizada. Antes consistia somente em: “aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares” (redação original do inc. VI do art. 3º da Lei nº 11.445/07). Atualmente, a prestação regionalizada abarca três novas categorias de (a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; (b) unidade regional e de (c) bloco de referência, *in verbis*:

VI – prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole);

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;

Com o intuito de atrair investimentos para municípios com indicadores socioeconômicos baixos ao se parearem com municípios maiores, a lei criou a constituição de agrupamentos regionais. Todavia, a composição de blocos regionais perpassa por diversos problemas, como regulatórios, técnicos, políticos e econômicos.

No que tange ao inciso VI, a, o art. 25, §3º da Constituição Federal de 1988, complementada por diretrizes do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), já trazia a previsão da adesão compulsória dos municípios à tais estruturas regionalizadas (região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião). Nessas situações, haveria a discricionariedade do Estado em instituí-las, através de lei complementar, e seriam constituídas “pela aglomeração de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” (CF, art. 25, §3º). Ademais, essas estruturas regionalizadas tiveram sua constitucionalidade reconhecida através da ADI nº1.842/RJ, uma vez que o STF estabeleceu a compatibilidade entre a autonomia municipal e integração compulsória de região metropolitana.

Noutro giro, a formação de Unidades Regionais, criada pela lei 14.026/20, implica em uma estrutura formada por municípios não necessariamente limítrofes, criada pelos Estados através de lei ordinária. Diferente do inciso IV, a; aqui, não há necessidade de lei autorizativa pelos municípios para compor o arranjo, sendo facultado o seu ingresso.

5.1 As mudanças nos entes subnacionais

De acordo com a alteração legislativa promovida pela lei nº 14.026/20, a regionalização busca a universalização dos serviços por meio de ganhos de escala, aumento de eficiência e viabilidade técnica e econômico-financeira (FERREIRA, 2021). Nesse sentido, apresenta-se um diagnóstico político e legislativo, que não exaure o fenômeno que está em andamento, das impressões depois de um ano da institucionalização das regionalizações no âmbito dos Estados da Federação. Ademais, salienta-se a utilização de algumas categorias/indicadores detectados quando da análise legislativa do processo, constituindo-se, no entanto, em um pequeno recorte da pesquisa.

O Quadro 7 aponta uma parte dos indicadores que se utilizou na análise mais ampla.
Quadro 7. Quadro analítico da regionalização brasileira

| UF | Norma | BL | ARJ | SR | NJ | CP | ESP | PSR | BH |
|----|-------------|----|-----|----|----|----|-----|-----|----|
| AM | LC 214/2021 | 1 | M | 0 | AR | 1 | 0 | 1 | 0 |

| | | | | | | | | | |
|----|-----------------------|----|----|---|----|-----|---|---|---|
| RO | LEI 4.955/2021 | 1 | UR | 1 | AR | 0 | 0 | 1 | 0 |
| RR | LC 300/2021 | 1 | M | 0 | AR | 1 | 0 | 1 | 0 |
| AL | LEI 8358/2020 | 2 | UR | 1 | NE | 0 | 0 | 0 | 0 |
| BA | LC48/2019 | 19 | M | 0 | AR | 1 | 0 | 0 | 0 |
| CE | LC 247/2021 | 3 | M | 0 | AR | +/- | 0 | 1 | 0 |
| MA | PLC 8/2021 * | 4 | M | 0 | AR | 1+ | 0 | 1 | 1 |
| PB | LC 168/2021 | 4 | M | 1 | AR | +/- | 0 | 1 | 0 |
| PE | LC 455/2021 | 2 | M | 0 | AR | +/- | 0 | 1 | 0 |
| PI | LC 257/2021 | 11 | M | 0 | AR | -1 | 0 | 1 | 0 |
| RN | LC 682/2021 | 2 | M | 0 | AR | 1 | 0 | 1 | 0 |
| SE | 176/2009 | 13 | M | 0 | AE | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ES | LC 968/2021 | 1 | M | 0 | AR | 1 | 0 | 3 | 0 |
| SP | LC 17.383/2021 | 4 | UR | 0 | NE | -1 | 0 | 0 | 0 |
| PR | LC 237/2021 | 3 | M | 0 | AR | 1 | 0 | 1 | 0 |
| RS | LEI N° 15.795/2022 | 21 | UR | 1 | NE | -1 | 0 | 1 | 1 |
| SC | DECRETO 1.372/2021 | 11 | MT | 0 | NE | 0 | 0 | 0 | 0 |

Elaboração própria

Legenda: 1=possui; 0=não possui; 1+=trata-se de um modelo mais robusto; +/-=não estão definidas as atribuições do conselho participativo; -1=menciona apenas a possibilidade de ter audiências públicas ou outro tipo de participação;

M - Microrregional; UR - Unidade Regional; NE - Não Estabelecido; AR - Autarquia; AE - Administrado pelo Estado; SR - Saneamento Rural; ARJ - Arranjos; BL - blocos; NJ - Natureza Jurídica; CP - Conselho Participativo; ESP - Estrutura Própria; 3 - a lei não menciona o PSR, apenas aponta a possibilidade de permanência dos planos municipais.

Há aproximadamente um ano atrás analisaram-se os primeiros capítulos da regionalização, ou melhor, como ela estava se desenvolvendo em território nacional. O início do processo foi exposto e como as leis naquele momento estavam se desenhando. Desse modo, passados quase um ano da edição da maioria das leis de regionalização já é possível caracterizar melhor esse processo.

Desse modo, no âmbito do projeto Privaqua⁴ foi possível elaborar um quadro analítico dos detalhes mais relevantes de cada lei editada. Isso é extremamente relevante, pois pode auxiliar nas reflexões acerca desse fenômeno, ainda marcado por incertezas. Entretanto, esse marco analítico aponta para detalhes que precisam ser aprofundados ao longo

⁴ FioCruz Rene Rachou, Minas Gerais.

dos próximos anos à medida que forem implementados os modelos de regionalização nos Estados.

O quadro destaca que alguns tipos de arranjos regionalizados já haviam sido iniciados antes mesmo da alteração legislativa promovida pela lei nº 14.026/20, bem como que alguns processos estão estruturados numa base jurídica semelhante. Na verdade, a regionalização não é uma novidade em si, pois já estava estabelecida como diretriz da Política Nacional de Saneamento Básico, porém a grande diferença atual é o conteúdo do processo, isto é, o que está por trás ou quais as motivações desse conjunto de medidas para descentralização do saneamento em microrregiões, unidades regionais ou regiões metropolitanas.

É possível compreender que se está diante de modelos aparentemente semelhantes, mas que precisam ser estudados mais a fundo, pois existem peculiaridades que estão de plano estabelecidas no texto das leis e outras que ainda não foram efetivadas. A maior parte dos modelos adotados são os de caráter microrregional, que tem como característica essencial a compulsoriedade de ingresso, e a conformação da estrutura de governança interfederativa, que deverá ser realizada nos termos da respectiva lei complementar estadual de criação. Coube aos Estados que adotaram tal modelo editar leis complementares que dispensam a anuência local dos municípios para integrarem tais regiões.

Isso significa dizer que 70,5%, dos 17 Estados com sistemas aprovados, adotaram o modelo microrregional. De plano, isso retirou, ou tolheu, a participação dos municípios, levando a um processo de pouca ou nenhuma participação em seu nascedouro. Os poucos Estados que adotaram a Unidade Regional como modelo de regionalização estabeleceram a possibilidade de os municípios expressarem sua vontade por meio do Prefeito ou das Câmaras de Vereadores

A análise das leis estaduais leva a uma miscelânea de sentidos ou impressões acerca dessa colcha de retalhos em que se transformou a política de saneamento nacional. Considerando a voluntariedade da adesão às Unidades Regionais, às leis que a instituíram tem um desenho institucional da governança da política de saneamento mais aberto, para ser conhecido após a adesão de seus integrantes. Por outro lado, é possível observar que parte das leis que estabeleceram o modelo microrregional apontam para um desenho, ainda prematuro, de governança.

Nesse sentido, os 12 estados com modelo microrregional já de pronto estabeleceram as autarquias intergovernamentais como modelo administrativo para conduzir a política regional de saneamento. Quando se busca o sentido jurídico de autarquia é possível depreender que sua essência está justamente na autonomia e na autogestão orçamentária dessas entidades.

Entretanto, quando se verifica cada um dos modelos, é possível notar que essas entidades nasceram dependentes de outras estruturas estatais, seja do Estado ou dos Municípios, que formam a microrregião, o que é possível perceber na categoria Estrutura Própria (ESP) do quadro acima. Dessa forma, a instituição que vai gerir o saneamento nas microrregiões criadas já inicia esvaziada sem estrutura mínima para funcionamento, tudo ficando a critério da vontade do Estado em destinar bens, móveis e imóveis, bem como servidores para atuarem na gestão e governança do saneamento. Portanto, em 100% dos Estados que já possuem suas leis de regionalização, o órgão gestor não tem estrutura própria, ficando para Estados e/ou municípios essa incumbência. Em alguns desses, o Conselho Microrregional elaborará uma resolução que definirá essa questão.

Outro indicador que chama atenção é o nível de participação instituída nas leis estaduais a partir do momento da criação e instalação das microrregiões, uma vez que elas ainda estão no papel. Cerca de 41% dos Estados possuem declarada alguma estrutura de participação, em sua maioria reunidas sob a ideia de um Conselho Participativo. Tal estrutura tem a prerrogativa de propor pautas ao Conselho Regional, órgão central da governança microrregional. Porém, o detalhe que se apresenta na análise detida da legislação é que há situações em que o conselho participativo tem previsão legal, no entanto o legislador não estabeleceu as funções dele. Além disso, é pertinente lembrar que o regimento que prevê as regras de funcionamento do Conselho microrregional e das instâncias de participação será elaborado pelo Chefe do Executivo Estadual, o que parece ir de encontro a qualquer modelo democrático.

Outrossim, as leis dos Estados, em cerca de 80% daqueles diplomas legais em vigor, nada mencionam sobre Saneamento Rural, que é rebaixado a uma política subsidiária e que fica numa espécie de "limbo" de gestão. Dessa forma, o que se projeta é a priorização, de forma mais acentuada, dos territórios urbanos.

Outro ponto importante que caracteriza essa nova configuração da política de saneamento é a prevalência dos Planos de Saneamento Regionais (PSR), os quais se sobrepõem aos planos municipais já elaborados, uma vez que onde não houver o plano de saneamento municipal, não haverá necessidade de sua elaboração, ficando todas as metas e diretrizes a cargo do PSR. Destaca-se a lei potiguar que estabelece que os Planos Microrregionais deverão ser compatíveis com os Planos de Bacias Hidrográficas (PBH), com os Planos Diretores dos Municípios (PDM) e contemplar os objetivos e metas dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB). Entretanto, os planos editados pelos Municípios, referentes aos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, antes da vigência da lei Potiguar, permanecerão em vigor por 48 (quarenta e oito) meses, podendo permanecer vigentes para além deste prazo, mediante Resolução do Colegiado Regional. Portanto, nesse tipo de texto é possível notar uma flexibilidade maior quanto ao campo de ação dos municípios. Desse modo, a maioria das leis estaduais reafirmam a necessidade de criação de um PSR e que este ditará a política regional de saneamento.

Outro dado importante é a separação entre a lógica da bacia hidrográfica e os modelos de regionalização estabelecidos pelas leis estaduais. Isso pode ser constatado quando o quadro aponta que apenas dois estados fizeram constar a bacia hidrográfica como elemento relevante para a tomada de decisão, quando se sabe que saneamento e política de recursos hídricos devem caminhar conjuntamente.

Dessa forma, essas são impressões coletadas com o "carro em movimento". Essa institucionalidade toda ainda está no campo normativo, faltando sua implementação de fato para saber-se como na realidade esses atores irão se comportar e se as possibilidades participativas se tornarão concretas para a sociedade. Daí, poder-se-á estabelecer um contraponto com esse modelo, via de regra adotado sem muita discussão com a sociedade.

Considerações finais

O quadro demonstrado no texto aponta para a necessidade de aprofundamentos no campo da Administração Pública a partir das interfaces interfederativas, bem nesse novo contexto da gestão do saneamento nacional, uma vez que o novo marco traz um quadro bastante confuso ainda acerca da governança nesse setor.

A complexidade desse novo modelo baseado na micro regionalidade, nas unidades regionais e na metropolização do saneamento ainda, principalmente em relação às duas

primeiras modalidades, trazem muitas dúvidas em relação a sua eficiência e funcionalidade, especialmente conhecendo a estrutura precária dos municípios brasileiros. Boa parte dos pequenos e médios municípios brasileiros ainda não conseguiram universalizar a coleta e o tratamento de esgoto, o que porá a prova esse novo sistema de descentralização de gestão do saneamento.

Pode ser visto a partir dos dados trazidos na pesquisa que há um redesenho federativo da gestão do saneamento no Brasil, o qual passará a ser regido pelo agrupamento de municípios, mesmo sem a anuência expressa dos mesmos, com sistema que possui diversos níveis de participação, bem como diferentes escalas de inserção dos Estados frente ao conjunto de municípios, bem como uma estrutura autárquica sem uma autonomia de fato.

Outro ponto que não ficou claro, refere-se às companhias estaduais de abastecimento e saneamento, sobre as quais as leis estaduais de regionalização induzem a concluir que essas estão expostas à fragilização da sua gestão na medida em que o contrato de programa foi extinto e agora os grupos de municípios terão que licitar os serviços de saneamento, sendo uma dúvida sua sustentabilidade financeira no futuro.

Referências:

DUARTE, S. C. Ambiente regulatório do setor de saneamento no Brasil: Limites e possibilidades de atuação da Agência Nacional de Águas junto aos entes federados subnacionais. 2019.

FERREIRA, L. C.. **O ACESSO AO DIREITO HUMANO À ÁGUA NO NOVO CENÁRIO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA**. In: Encontro nacional pelos direitos humanos a água e ao saneamento, 2021, brasil. Anais do Encontro Nacional pelos Direitos Humanos a água e ao saneamento, 09 a 11 de dezembro de 2021, Brasília ON- LINE [recurso eletrônico]: água, saneamento/ organizado por ONDAS/DF.[realização ONDAS- Brasília: ONDAS.2021. Brasília, 2021

MURTHA, N. A. **Universidade Federal de Minas Gerais**. [s.l.] UNIIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2016.

SILVA, J. I. A. O. **Segurança hídrica ecológica: fundamentos para um conceito jurídico**. [s.l.] Universidade Federal da Paraíba, 2020.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico Temático: serviços de água e esgoto. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022.

TRINDADE JÚNIOR, A. P. DA. Contextos da política de águas e novas abordagens pela perspectiva das reformas administrativas no Brasil. **APGS, Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 1, 2021.