

UM BALANÇO DAS REGIONALIZAÇÕES DO SANEAMENTO BÁSICO APÓS A REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO (LEI Nº 14.026/2020)^{1,2}

Paula Pollini³

Mariana Clauzet⁴

Eduardo Caetano Barbosa⁵

1 INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 14.026/2020⁶ (Marco Legal do Saneamento)⁷ trouxe grandes mudanças para o setor do saneamento básico e busca uma transformação embasada em quatro eixos estruturantes: i) uniformização regulatória, buscando segurança jurídica para o prestador; ii) incentivo e direcionamento à regionalização do saneamento; iii) maior abertura do mercado de prestação dos serviços para a iniciativa privada, por meio de novas concessões; e iv) inclusão nos contratos de prestação dos serviços (novos e vigentes) da meta até 2033 – 99% da população ter acesso à água potável e 90% ter acesso à coleta e tratamento de esgotamento – e comprovação das empresas prestadoras de que podem atender a essa meta. O ano de 2033 e as metas de universalização foram estabelecidos no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)⁸ e foram incorporados no texto da Lei nº 14.026/2020 (Brasil, 2019).

Entretanto, restam dez anos para que as metas sejam cumpridas, sendo enormes os desafios. Há de se garantir o abastecimento adequado de água aos 86 milhões de brasileiros cujo acesso é precário, ou seja, que usam água de qualidade inadequada, com intermitência prolongada e em quantidade insuficiente e a coleta e o tratamento de esgoto para 107 milhões de pessoas que não têm acesso a esses serviços ou convivem com fossas rudimentares (Brasil, 2013). O desafio é ainda maior por se tratar de um país com dimensões continentais e profundamente desigual como o Brasil, onde o déficit não é homogêneo: em termos territoriais (se concentra em regiões do país, em municípios pequenos, áreas rurais e nas áreas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua29art11>

2. Este artigo foi elaborado a partir de pesquisas realizadas pelo Instituto Água e Saneamento (IAS), organização à qual os autores integram, por meio do Observatório do Marco Legal do Saneamento. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/>>.

3. Pesquisadora do IAS.

4. Pesquisadora do IAS.

5. Pesquisador do IAS.

6. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>.

7. A Lei nº 14.026/2020 tem sido chamada de Novo Marco Legal do Saneamento ou marco legal. Porém, o Marco Legal do Saneamento (Lei nº 11.445/2007) não foi revogado, e sim alterado. Os conceitos-chave da legislação de 2007 foram mantidos na lei de 2020.

8. Elaborado em 2013 e publicado pela primeira vez em 2014, o Plansab é o instrumento de planejamento do saneamento básico em seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

periféricas das grandes cidades), em termos de renda de população (atingindo a população mais pobre), de raça (concentrado na população negra e indígena) e de gênero (impactando de forma diferente as mulheres e meninas).

Este artigo explora especificamente o segundo item destacado, o eixo estruturante da regionalização do saneamento, em que os estados são incentivados a agrupar seus municípios em regiões, por meio de lei estadual. O tema não é recente no Brasil, tendo sido tratado na década de 1970 e também após o marco promulgado em 2007, sendo registradas iniciativas regionais/estaduais em diversas oportunidades e sob distintos arranjos, tendo em vista a escala (por exemplo, consórcios, contratos de programa) e a viabilidade da prestação (subsídios entre municípios e entre usuários – via prestadoras). Entretanto, embora a prestação dos serviços seja um dos objetivos da regionalização, o disposto na legislação de 2020 não deve ser confundido com a prestação regionalizada dos serviços, como se aborda adiante neste texto. Por isso, é oportuno o registro dos arranjos liderados pelos estados para o cumprimento da lei.

Cabe adiantar que, em razão do protagonismo dado aos estados, nesse tema, após quase três anos de vigência da Lei nº 14.026/2020, dezenove deles aprovaram suas leis de regionalização. Contudo, apenas oito avançaram na instituição das instâncias de governança regionais (colegiados ou autarquias regionais). Dois estados têm projetos de lei (PLs) em tramitação nas assembleias legislativas há mais de dois anos (Minas Gerais e Goiás), e dois ainda não consolidaram um projeto de lei (Pará e Acre). Outros dois estados passaram por processos recentes de concessões regionalizadas da prestação dos serviços públicos de água e esgoto e são considerados exceções à exigência de regionalização (Rio de Janeiro e Amapá).

O objetivo deste artigo é fazer um balanço de como estão sendo feitas as regionalizações nos estados, os modelos adotados e os desdobramentos para a implementação das leis, assim como elencar desafios para as novas instâncias de governança regionais.

A metodologia para a definição do panorama da regionalização nacional consistiu no levantamento de dados gerais, no acompanhamento dos debates e consultas públicas formalmente feitos pelos estados e também nas assembleias legislativas, na análise das dezenove leis estaduais aprovadas e dos projetos de leis em tramitação e na coleta de dados diretamente com os estados. A consulta direta aos órgãos responsáveis de cada estado ocorreu um ano após a promulgação do maior conjunto de leis estaduais (agosto de 2022),⁹ quando foram solicitadas informações sobre a implementação das leis: os decretos regulamentadores, se as instâncias de governança regional foram instituídas (regimento interno, membros, registros de reuniões), se os planos de saneamento estão sendo elaborados e quais os canais para divulgação e transparência relativos às regiões de saneamento. Neste artigo, são organizados e discutidos aspectos centrais desse processo.

O artigo se divide em quatro partes. A primeira revisa brevemente o tema de regionalização do saneamento no Brasil, com foco na Lei nº 14.026/2020. Em seguida, é apresentado um balanço de como os estados se movimentaram até abril de 2023. Na terceira parte, destacam-se as novas instâncias de governança regionais (estrutura, *status*, pontos de atenção). Por fim, são traçados alguns desafios para as regionalizações, especialmente no contexto de transição de governos (federal e estaduais) e potencialidades dessas novas instâncias regionais

9. O IAS buscou informações, entre junho e outubro de 2022, diretamente com as secretarias estaduais responsáveis pela política de saneamento dos dezessete estados com leis de regionalização aprovadas naquele período (utilizando-se dos canais de transparência e ouvidorias). Houve resposta dos dezessete estados requeridos, mas com graus de qualidade das respostas distintos. As respostas foram checadas e foram feitos pedidos de esclarecimentos.

em termos de compartilhamento real de poder de decisão, de planejamento e de um olhar integrado para o território.

2 O CENÁRIO ATUAL DA REGIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Pensar na regionalização da prestação dos serviços de água e esgoto não é uma novidade. A concentração da prestação dos serviços públicos por uma única empresa com vários contratos de concessão de municípios vem dos anos 1960, com a criação das primeiras companhias estaduais de saneamento básico (Cesbs). Essa estratégia, no entanto, foi consolidada durante o período da ditadura militar, pós-1964, com um forte incentivo à criação das Cesbs e à instituição do Plano Nacional de Saneamento (Planasa).¹⁰ Essa política representou a centralização do saneamento nas esferas federal e estadual, com a transferência da prestação dos serviços municipais de água e esgoto para os governos estaduais, por meio das Cesbs. Essa transferência foi uma condicionante para o acesso a recursos do Banco Nacional da Habitação (BNH) (abundantes à época) (IAS, 2020).

Já na década de 1980, no contexto de crise econômica associada à rolagem da dívida pública, à falta de transparência e à corrupção nos órgãos governamentais, o Planasa foi enfraquecendo, levando ao colapso e extinção do BNH em 1986 (Ferrara, 2013).

O fim do Planasa, em 1992, deixou um vazio institucional no setor de saneamento e abriu a possibilidade de privatização dos serviços, fazendo eco às pressões das agências multilaterais (Rezende e Heller, 2008). A Lei de Concessões (1995) extinguiu o monopólio estatal e criou novas regras para a concessão e permissão de exploração de serviços públicos (IAS, 2020). Nesse processo, algumas Cesbs começaram a rever seu modelo organizacional, abrindo capitais na bolsa de valores,¹¹ outras foram extintas (com muitas dívidas), um conjunto de municípios optou pela prestação direta (dentro da administração municipal), e outros optaram por modelos de concessão para empresas privadas. Na década seguinte, anos 2000, houve, de um lado, a Lei das Parcerias Público-Privadas, em 2004, incentivando o financiamento do setor pelo capital privado e, por outro lado, em 2005, a Lei dos Consórcios, que, entre outros, reforçou a presença das Cesbs na prestação, com a instituição dos contratos de programa (assinados entre municípios e Cesbs, sem licitação prévia), dificultando a inserção privada no setor (IAS, 2020).

O marco legal, em 2020, passou a proibir novos contratos de programa e a incentivar a regionalização e a competitividade do setor com novas licitações para a prestação dos serviços.

Há, no entanto, uma diferença fundamental entre a regionalização pelas Cesbs (incentivada pelo Planasa), em que existe um prestador em comum, e a proposta agora na revisão do marco legal, que é uma regionalização por titularidade compartilhada, ou seja, é pela gestão da política de forma conjunta entre os municípios e o estado. Ambas incluem a prestação regionalizada e assim a possibilidade de haver o subsídio cruzado entre municípios

10. O Planasa foi instituído pelo governo federal em 1971, tendo entre seus objetivos eliminar o déficit de saneamento básico no menor tempo, equilibrar demanda e oferta de serviços e o atendimento a todas as cidades brasileiras, cuja fonte de financiamento mais importante era o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

11. A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) abriu seu capital em 1994. "Em 2002, foi a primeira empresa de economia mista a aderir ao Novo Mercado da BM e FBovespa, o segmento de mais alto nível de governança corporativa do Brasil. Simultaneamente, passou a ter sua ação listada na Bolsa de Valores de Nova York (NYSE)." Disponível em: <<https://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalle.aspx?secaid=65&id=8724>>.

e o ganho de escala,¹² mas a forma de decisão, o planejamento e a fiscalização têm uma nova força: as governanças regionais.

2.1 A regionalização de acordo com a Lei nº 14.026/2020

O marco legal traz no texto da lei a regionalização sempre associada à prestação regionalizada, para dar escala à prestação dos serviços públicos (principalmente de água e esgoto) e incentivar o compartilhamento de infraestrutura e o subsídio cruzado. No setor, esses subsídios (muito usados nas Cesbs) têm permitido que recursos e estruturas (ou seja, capacidades econômicas) de municípios com maior arrecadação e superavitários cubram o investimento necessário nos municípios deficitários.

Na lógica da lei, a prestação regionalizada levaria a novas concessões dos serviços públicos de água e esgoto, por meio de novas licitações, com uma aposta na abertura do mercado para os investimentos da iniciativa privada.

Contudo, pela leitura do conjunto disposto na nova lei, a prestação regionalizada dos serviços não deve ser confundida com a regionalização. A base constitucional das regionalizações é a titularidade compartilhada entre municípios e o estado para a gestão conjunta da função pública de interesse comum: o saneamento (tendo como base o que traz o Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015).¹³ As leis estaduais de regionalização devem criar estruturas de governança próprias para cada região em que os municípios e o estado exercem, conjuntamente, as funções da gestão da política pública de saneamento. Isso envolve: o planejamento, a delegação da função de regulação e fiscalização a uma agência reguladora, o controle social (com espaços e instrumentos para tal) e a definição de uma ou mais formas de prestação dos serviços públicos.¹⁴

Ou seja, para deliberar sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos (ou uma nova concessão), é preciso, antes, constituir as estruturas de governança entre os entes federados, fazer o planejamento (um plano de saneamento básico regional) e delegar a regulação. A partir dessas iniciativas, a determinada região pode traçar prioridades e definir uma ou mais formas de prestação e acesso aos serviços públicos de saneamento básico adequadas a cada realidade específica.

2.2 Arranjos de regionalização previstos na lei

O Marco Legal do Saneamento descreve os arranjos que podem ser usados na regionalização para agrupar os municípios. Um primeiro conjunto tem como base o que diz o Estatuto da Metrópole (as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) e cria um novo tipo (as unidades regionais de saneamento básico ou blocos de referência), que segue modelo de gestão associada, com base legal no art. 241 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Os arranjos previstos no marco legal são:

12. O ganho de escala ocorre quando há o aumento da capacidade de produção de uma empresa sem um aumento proporcional no custo da produção. Por exemplo, se uma mesma estação de tratamento de água atende a mais de um município, há um ganho de escala, pois diminui o custo marginal de seu provimento e permite a ampliação da oferta e a redução do preço (Gico Junior, 2021).

13. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>.

14. O planejamento e o controle social, que são funções indelegáveis dos titulares, passam a ter um componente regional, como a elaboração de planos regionais de saneamento básico, não sendo mais obrigatório o plano municipal. O controle social precisa ser reestruturado com o desafio de articular regionalmente instituições locais da sociedade civil, como as instâncias participativas já instituídas (municipais, estaduais, os conselhos de comitês de bacias hidrográficas, entre outros).

- 1) Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões:¹⁵ agrupamentos de municípios limítrofes, instituídos pelos estados por meio de lei complementar; com estrutura de governança interfederativa própria na qual o estado é um dos entes participantes; e a Lei nº 14.026/2020 agregou um novo critério, de que deve necessariamente haver o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre dois ou mais municípios.
- 2) Unidade regional de saneamento básico: agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, instituído pelo estado mediante lei ordinária e que tem como condicionantes: ter sustentabilidade econômico-financeira; contemplar, preferencialmente, pelo menos uma região metropolitana; e instituir uma estrutura de governança na forma definida pelo Estatuto da Metrópole.
- 3) Bloco regional de saneamento básico: agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes estabelecido pela União (por ato administrativo e não lei) de forma subsidiária aos estados, com estruturas regionais similares às das unidades regionais.

Foi dado o prazo de um ano, após a aprovação da Lei nº 14.026/2020, para que os estados da Federação tivessem aprovado suas leis de regionalização. Caso contrário, a União teria o poder subsidiário de propor blocos de referência para a prestação regionalizada.¹⁶

A indução ao cumprimento dos prazos presentes na lei federal, da formalização de regionalizações e o engajamento dos municípios se dão pelo condicionamento à alocação de recursos públicos federais e pelo recebimento de financiamento com recursos da União, geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, tanto para os estados como para os municípios, empresas prestadoras e agências reguladoras.

Esse processo colocou à prova diferentes interpretações do marco legal pelos estados, que adotaram diferentes critérios para a definição das suas regionalizações e que culminaram em uma variedade heterogênea de arranjos.

3 COMO OS ESTADOS SE MOVIMENTARAM

O prazo de um ano para os estados aprovarem suas leis de regionalização já era apertado e ainda foi encurtado para cinco meses devido à demora na votação pelo Congresso Federal dos vetos presidenciais ao marco legal, gerando expectativa e insegurança para o setor de saneamento. O pouco tempo para se trabalhar internamente na proposta, para a discussão pública e para a aprovação das leis estaduais prejudicou muito os processos e os resultados das regionalizações. Ademais, a possibilidade de uma intervenção da União com os blocos de referência, caso os estados não se organizassem, justificou muitos pedidos de urgência na tramitação de projetos de lei nas assembleias legislativas estaduais e para a simplificação de processos de discussão pública.

Todos os quinze estados que conseguiram aprovar leis no prazo de julho de 2021 o fizeram com tramitação em regime de urgência nas assembleias, alguns com audiências públicas

15. Têm como condicionantes: seguir o disposto no § 3º do art. 25 da CF/1988 e o conjunto de normativas do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

16. Decreto nº 10.588/2020, art. 2º, § 7º: "Ato do Poder Executivo federal estabelecerá os blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, a partir de deliberação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), na hipótese de as unidades regionais de saneamento básico não serem estabelecidas pelo Estado no prazo de um ano, contado da data de publicação da Lei nº 14.026, de 2020."

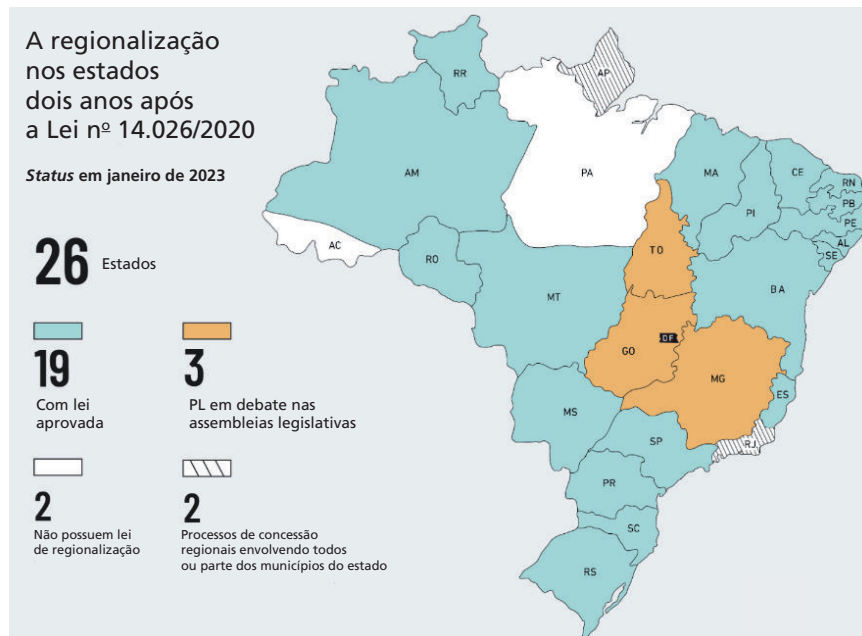
apenas no legislativo e apresentando, em geral, estudos e justificativas muito simplificadas. O estado da Bahia é uma exceção, que aprovou sua regionalização de saneamento antes da aprovação do marco legal (em 2019).

O prazo presente na lei, de 15 de julho de 2021, foi alongado por um entendimento trazido pelo Decreto nº 10.588/2020,¹⁷ que definiu a data de 31 de março de 2022 para que os estados concluíssem suas regionalizações para fins de terem acesso a recursos da União (o que inclui, além de aprovar leis, instituir suas instâncias de governança). Ao final desse segundo prazo, mais dois estados aprovaram suas leis (Rio Grande do Sul e Maranhão). Com 17 dos 27 estados com leis aprovadas,¹⁸ o governo federal avaliou temerário aplicar o condicionante criado e indisponibilizar recursos aos estados e municípios que ainda não tivessem feito suas regionalizações. Assim, um novo decreto (nº 11.030/2022) ampliou o prazo para a conclusão das regionalizações por mais um ano, até 31 de março de 2023. Até janeiro de 2023, mais dois estados aprovaram leis (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul).

Até abril de 2023, temos o seguinte quadro (que pode ser observado na figura 1): dezenove estados estão com leis aprovadas; dois, com projetos de lei em debate nas assembleias legislativas há quase dois anos (Minas Gerais e Goiás); o Tocantins, que finalizou a consulta pública sobre o PL, mas ainda não enviou para aprovação; e dois estados que não finalizaram um projeto de regionalização (Acre e Pará). O Rio de Janeiro e o Amapá são classificados como exceções, pois fizeram concessões regionais de água e esgoto iniciadas antes da aprovação do marco legal.

O governo federal disponibilizou recursos e apoio técnico, por meio da contratação de consultoria, para elaboração de propostas de regionalização apenas para os estados do Tocantins e Mato Grosso do Sul.

FIGURA 1
Mapa das regionalizações nos estados dois anos após a Lei do Marco Legal do Saneamento Básico



Fonte: IAS. Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/>>.
Obs.: A regionalização não se aplica ao Distrito Federal.

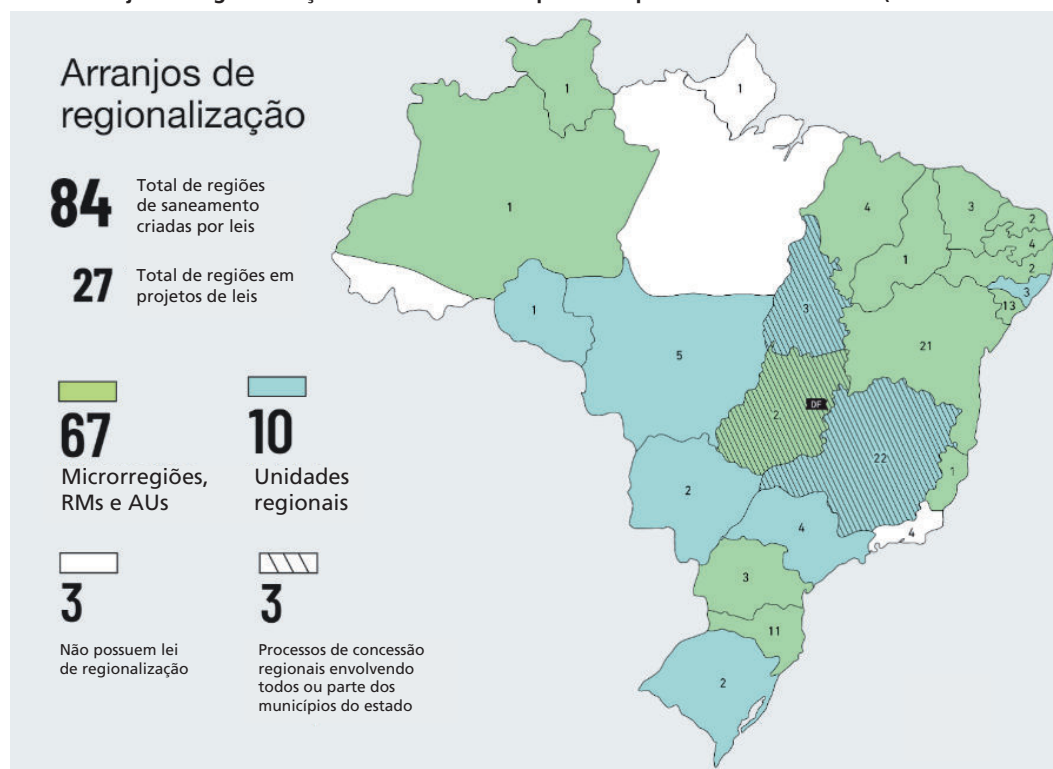
17. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm>.

18. Há exceções, como o Distrito Federal, o estado do Amapá (concessão regional integral) e parte dos municípios do Rio de Janeiro (concessão regional).

Quanto aos modelos de arranjo regional adotados pelos estados, as propostas, baseadas em diferentes interpretações do que traz o texto legal, se distanciaram um pouco da intenção do legislador de incentivar a criação de unidades regionais de saneamento, e o arranjo mais adotado foi o das microrregiões de saneamento. Considerando apenas as leis aprovadas, foram criadas no país 67 microrregiões e 17 unidades regionais de saneamento básico. A figura 2 ilustra os arranjos aprovados e propostos em projetos de lei para regionalização.

FIGURA 2

Arranjos de regionalização: diferenciando os aprovados por lei e os ainda em PL (até abril de 2023)



Fonte: IAS. Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/>>. Obs.: RMs – regiões metropolitanas; AUs – aglomerações urbanas.

Os estados, além de terem de propor as regionalizações do saneamento, são também os controladores ou acionistas majoritários das Cesbs, que têm grande presença na prestação dos serviços de água e esgoto nos estados por meio dos contratos de programa. Com o marco legal, ficam proibidos novos contratos de programa, e todos os contratos vigentes deveriam comprovar sua capacidade econômico-financeira de atender às metas de 2033. De acordo com os critérios e a metodologia estabelecidos pela lei e regulamentados pelo governo federal, um grande número de contratos de programa no Brasil ficaram irregulares (mais de 1.100 municípios).¹⁹ As Cesbs estão se estruturando de diferentes formas diante das mudanças trazidas com o marco legal; algumas buscam novas concessões ou saídas por interpretações legais – como passar ações das Cesbs para microrregiões, transformando-as assim em autarquias regionais –, ou lançam novas parcerias público-privadas (PPPs), entre outras soluções.

19. Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/>>.

O que se pode notar, nesse contexto, é que em muitos estados a proposta de regionalização veio associada a uma estratégia pensada para o futuro de suas companhias estaduais. Por exemplo, no caso de São Paulo e Rio Grande do Sul, a regionalização separou em uma única unidade regional de saneamento todos os municípios com contratos com Sabesp e Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) (as empresas estaduais, respectivamente). Em ambos os casos, havia uma intenção de privatização, o que se concretizou com a Corsan no final de 2022.

A análise dos processos e leis aprovadas de regionalização, assim como dos desdobramentos para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto, pode ser agrupada. O quadro 1 apresenta uma proposta de classificação para ilustrar essas tendências observadas.

QUADRO 1

Classificação proposta para as regionalizações analisadas, considerando o processo de revisão das leis e a prestação dos serviços

Tipo	Características	Estados
Concessões regionais (estudos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES)	Grandes concessões regionais para a prestação dos serviços de água e esgoto (a maior parte foram estudos que se iniciaram antes da aprovação do marco legal).	Amapá e, parcialmente, Rio de Janeiro – pois a concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) envolveu apenas uma parte dos municípios do estado. Alagoas é uma exceção, pois fez sua concessão pensando na regionalização, já que o bloco 1 foi da região metropolitana de Maceió e os outros dois blocos derivaram da lei de regionalização com duas unidades regionais aprovadas, dependendo da adesão voluntária dos municípios.
Regionalização portas abertas	Aprovaram suas leis de regionalização e podem optar por várias formas de prestação (sem fechar portas): autarquia regional, concessões, PPPs e preservação das prestações municipais diretas.	Paraíba, Ceará, Pernambuco, Bahia e Paraná.
Regionalização com base nos contratos com as Cesbs	Leis de regionalização em que um critério fundamental foi preservar os contratos com as Cesbs, ou não prejudicá-los em nenhum sentido.	São Paulo e Rio Grande do Sul, que incluíram todos os municípios com contratos com a Sabesp e a Corsan em uma única unidade regional de água e esgoto, visando manter a estabilidade dos mercados financeiros e, no caso específico do Rio Grande do Sul, com o objetivo de favorecer a privatização da Corsan. Em ambos os estados a divisão proposta prejudicou as demais divisões, que não integram a Sabesp ou a Corsan, pois ficaram fragmentadas e não despertam nenhum interesse de adesão dos municípios.
Todo o estado em uma única região de saneamento	Estados optaram por criar uma única unidade envolvendo todo o estado.	Amazonas, Roraima, Rondônia e Piauí.
Divisões antigas usadas para o saneamento	Estados que usaram leis antigas de divisão dos seus municípios em microrregiões ou regiões metropolitanas, mas que não foram pensadas exclusivamente para o saneamento.	Sergipe e Santa Catarina se livraram da urgência de definir regionalizações utilizando-se de leis antigas que dividiram todo o estado, no caso de Santa Catarina, em regiões metropolitanas; no caso de Sergipe, em microrregiões (há inclusive uma microrregião com apenas um município). Mas ambas as leis seguem não regulamentadas, sem as instâncias de governança instituídas. Ou seja, não houve uma movimentação específica para o saneamento nesses estados.

Elaboração dos autores.

4 NOVAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAL

Como já destacado, para a instituição de microrregiões e regiões metropolitanas ou para a criação de unidades regionais de saneamento básico, é imprescindível a composição de uma governança entre os entes federados participantes. Em ambos os modelos, a estrutura

de governança deve seguir as diretrizes e a estruturação mínima presente no Estatuto da Metrópole.²⁰

O modelo de governança adotado pelas microrregiões de saneamento básico, nos diferentes estados, segue uma estrutura semelhante: i) um colegiado microrregional (composto por um representante de cada município e representantes do estado); ii) um secretário geral; iii) um comitê técnico (composto por representante do estado e dos municípios); e iv) um conselho participativo (composto por representantes da sociedade civil, escolhidos, na maior parte dos casos, e eleitos, no caso do Rio Grande do Norte e Maranhão).

Já nas unidades regionais de saneamento, as leis fazem referência à estrutura mínima de governança do Estatuto da Metrópole, ficando o detalhamento para regulamentação posterior. A instituição da estrutura de governança tem o prazo de 180 dias após a aprovação da lei, mesmo prazo que os municípios têm para manifestarem interesse ou não em aderir às unidades de saneamento.²¹

Uma das questões-chave na estruturação das instâncias de governança é a efetivação da gestão compartilhada, uma vez que ela deve buscar um real equilíbrio e distribuição dos poderes decisórios e não comporta a ideia de concentração de poder de um ou alguns entes federados, seja o governo do estado, seja um grande município de maior poderio econômico.²² O poder decisório pode ser medido pelo peso do voto de cada ente na instância deliberativa. O que se verificou foi que, em 90% das leis estaduais, o peso do voto do governo do estado representa entre 40% e 50% do total dos votos, e o dos municípios, entre 50% e 60%, com exceção do Rio Grande do Norte (35% para o estado e 65% para os municípios) e do PL de Minas Gerais (que dá ao estado apenas 15% dos votos válidos). Nessa proporção, o estado facilmente consegue maioria e, assim, a aprovação de medidas do seu interesse.

Outra diretriz do Estatuto da Metrópole é que haja participação de representantes da sociedade civil no colegiado deliberativo, responsável pela tomada de decisões, o que não foi seguido à risca pelas novas leis que criaram as microrregiões de saneamento. A participação social ficou separada em um conselho consultivo, de apoio.

Em julho de 2022, existiam quinze leis estaduais aprovadas havia mais de um ano e outras duas aprovadas havia seis meses. Esses dezessete estados foram questionados quanto ao *status* da implementação de suas leis – por meio de pesquisa realizada pelo IAS (entre junho e outubro de 2022) junto aos canais de informação desses estados (IAS, 2022).

Apurou-se que, dos dezessete estados, apenas oito criaram colegiados regionais, sendo sete colegiados microrregionais e apenas um órgão colegiado de unidade regional de saneamento

20. Art. 8º da Lei nº 13.089/2015: i) instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; ii) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; iii) organização pública com funções técnico-consultivas; e iv) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

21. O prazo de 180 dias para a adesão dos municípios à unidade regional e para a instituição da governança regional foi definido na Lei Federal nº 14.026/2020 e repetido nas leis estaduais de criação de unidades regionais ou decretos regulamentadores, mas não foram respeitados nos casos de São Paulo, Rio Grande do Sul e Rondônia, estados que adotaram o modelo de unidades regionais.

22. Em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) (na ADI 1.842/RJ40), fica explicitado que “o parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado”. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. No mesmo julgamento, a Corte se posicionou no sentido de que o estado não pode ter poder de veto, ter 50% ou ter a maioria dos votos na governança, pois qualquer dessas hipóteses equivaleria a ter poder ratificador (IAS, 2021, p. 85).

(no estado de Alagoas). Destaca-se que, dos oito estados que avançaram, sete são da região Nordeste do país (Bahia, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Piauí e Alagoas) e também o Paraná, na região Sul.

Em relação aos planos regionais de saneamento (cuja data limite era 31 de dezembro de 2022),²³ apenas as duas unidades regionais de Alagoas (em que se considera que o estudo de concessão possuía plano)²⁴ e cinco microrregiões do estado da Bahia (que tem dezenove microrregiões ao todo) concluíram seus planos.

É importante mencionar que aprovar leis de regionalização do saneamento é apenas o começo de um processo, devendo-se, como legalmente previsto, implementar a gestão da política pública. Para isso, a estruturação de uma prestação regionalizada dos serviços públicos é um componente importante (ganho de escala, subsídios cruzados etc.), porém não suficiente. Um gestor não deve imaginar que, ao delegar a prestação (seja para uma empresa privada ou pública), irá transferir o seu problema, mas sim que os serviços estarão ancorados na estruturação das instâncias de governança, o que inclui o planejamento integrado, o controle social, a fiscalização e a regulação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto ao longo deste artigo, mesmo se tratando apenas de um dos eixos centrais da nova lei do saneamento básico, os desafios para a gestão regional compartilhada e para o controle social (entendido como transparência e participação nas tomadas de decisão) são amplos e de solução não totalmente encaminhada. Nos processos em curso, se observam muito experimentalismo, pouca articulação federal e pouco comprometimento com a aprovação e a implementação das regionalizações.

No balanço de dois anos e meio da implementação do marco legal, alguns estados avançaram mais que outros – com leis, colegiados funcionando, planos, regularização de contratos, PPPs e concessões, como se vê no Ceará, com as microrregiões, e em Alagoas, com as unidades regionais. A necessidade de revisão de algumas leis recém-aprovadas reforça processos deficientes e leis com pouca aderência à realidade do estado, como ocorreu com Pernambuco e Piauí, que aprovaram novas leis de regionalização, ou São Paulo, que também planeja rever sua lei de regionalização, dada a baixa adesão dos municípios às unidades regionais propostas.

Outros aspectos evidenciam a insuficiência do prazo para regionalizações impostas e a falta de uma metodologia de apoio aos estados. Um exemplo nesse sentido são os projetos de lei há quase dois anos nas casas legislativas de Minas Gerais e Goiás; outro exemplo são as regionalizações muito simplificadas que englobam em uma única região todos os municípios do estado, sem uma justificativa técnica, e sim para resolver o problema formal imposto pela Lei nº 14.026/2020, a exemplo de Amazonas, Rondônia e Roraima. Tendo em conta a baixa implementação efetiva de requisitos e fundamentos da regionalização, pode-se arguir que parte dessas leis tenham sido feitas apenas para cumprir a formalidade exigida, tendo poucos efeitos práticos.

23. A prorrogação da conclusão das regionalizações impactou outro prazo trazido na Lei nº 14.026/2020, de 31 de dezembro de 2022, para a publicação dos planos de saneamento básico (municipais ou regionais).

24. Art. 19 § 1º da Lei nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020.

Nesse sentido, há similaridades entre o *boom* de criação de regiões metropolitanas por leis estaduais nos anos 2000, que hoje somam 72, tendo como incentivo o acesso a recursos de programas federais, e as recentes regiões de saneamento, que hoje são 84 aprovadas e mais 40 em tramitação nas assembleias legislativas. Muitas das regiões metropolitanas nunca saíram do papel, não criaram sua gestão metropolitana e, para as mais estruturadas (em geral ligadas às capitais dos estados), o desafio de se fazer um planejamento integrado (Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUIs) se mostrou muito maior do que o previsto (Costa e Marguti, 2014).

Ainda assim, há de se reconhecer que se mantêm no marco legal oportunidades para que os municípios, conjuntamente, nos colegiados regionais de saneamento, possam ter mais força para negociar com os prestadores (sejam as Cesbs ou concessões privadas). Dessa forma, eles podem obter avanços na resolução de problemas semelhantes entre si, como o acesso a recursos para o saneamento nas áreas rurais e em assentamentos urbanos precários.

Todavia, os desafios para essa gestão regional são muitos: desequilíbrio na negociação com os governos dos estados nas instâncias de tomada de decisão (como o peso do voto de cada um); necessidade de articulação com outras instâncias regionais como comitês de bacias e agências metropolitanas; possibilidade de instâncias deliberativas envolverem grande número de municípios (por exemplo, no caso de São Paulo, há uma região com mais de trezentos municípios); distância das áreas rurais (tanto física como temática) em relação a quem toma as decisões.

É importante também mencionar que, em um tema complexo como o do saneamento, a transição de governos estaduais e federal, como a que ocorreu entre 2022 e 2023, não pode ser ignorada, pois apresentam-se distintas visões sobre o setor. Desse modo, no âmbito da política federal, mesmo que um ciclo tenha se fechado (entre um governo que aprovou a nova lei do saneamento básico e, por dois anos e meio, buscou implementá-la), possíveis mudanças de direcionamento, revisões de leis e decretos²⁵ tenham o foco nas metas de 2033, na universalização do acesso à água e no esgotamento sanitário. Nesse sentido, a política federal deve olhar com cuidado para os estados e regiões que estão mais atrasados em termos de estruturação (regionalização, prestação, planejamento, recursos), buscando o enfrentamento do déficit de saneamento para que o avanço seja o mais homogêneo possível.

A universalização de fato depende da estruturação de uma política pública de Estado que inclua e priorize o acesso do saneamento para as populações tradicionalmente excluídas e em situação de vulnerabilidade, impondo desafios à regionalização na medida em que a prestação dos serviços de saneamento (seja pública ou privada) precisa chegar às moradias em ocupações urbanas precárias, às populações em área rural, aos territórios de povos indígenas e outras comunidades tradicionais em todo o vasto e diverso território nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab/plansab_texto_editado_para_download.pdf/>.

25. Em 5 de abril de 2023, foram publicados pelo novo governo federal o Decreto nº 11.466/2023 e o Decreto nº 11.467/2023, que regulamentam a Lei nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020, e revogam os decretos anteriores promulgados pelo governo Bolsonaro.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)**: revisão 2017-2019. Brasília: MDR, 2019. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Consehos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Org.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014.

FERRARA, L. N. **Urbanização da natureza**: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GICO JUNIOR, I. T. **Regionalização de serviços de saneamento básico**: guia de orientação para gestores municipais sobre a prestação de serviços de saneamento básico em gestão associada. Brasília: Assemae, 2021.

IAS – INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. **Saneamento 2020**: presente, passado e possibilidades de futuro para o Brasil. São Paulo: IAS, 2020. Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/saneamento-2020-publicacao/>>. Acesso em 15 jan. 2023.

_____. **Saneamento 2021**: balanço e perspectivas após aprovação do novo marco legal – Lei nº 14.026/2020. São Paulo: IAS, 2022. Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/saneamento-2021-publicacao/>>. Acesso em 15 jan. 2023.

ITB – INSTITUTO TRATA BRASIL; GO ASSOCIADOS. **Estudo sobre os avanços do Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil – 2022 (SNIS 2020)**. São Paulo: ITB, 2022. Disponível em: <https://bkp-trata.aideia.com/tratabrasil.org.br/images/estudos/Marco_Legal_do_Saneamento/RELATORIO_COMPLETO_-_Novo_Marco_-_2022.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

REZENDE, S.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil**: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.