

## AGÊNCIAS REGULADORAS ATUANDO NO SANEAMENTO BÁSICO - A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO NO MUNICÍPIO DE BELÉM

Evelyn Thais Abreu de Souza<sup>1</sup>

Norbert Fenzl<sup>2</sup>

Maria do Socorro Almeida Flores<sup>3</sup>

**RESUMO:** Um dos serviços públicos essenciais à sadia qualidade de vida é saneamento básico, devendo ser garantido e assegurado pelo Estado à sociedade em geral, prestado de forma a atender a toda a população. O Poder Público por meio de suas instituições, tem a responsabilidade de implementar políticas públicas para o saneamento básico. Esta pesquisa se realiza no marco dos 10 anos da aprovação da Política Nacional de Saneamento Básico no Brasil de 2007, parte por considerar as mudanças que o setor do saneamento requer, dentre elas a delegação deste serviço a terceiros, entidades não integrantes da Administração Pública, na forma de contrato de concessão, considerada uma medida importante para a eficiência do serviço prestado. Nesse contexto, dentre as diretrizes instituídas pela Lei Federal nº 11.445/2007, encontram-se a institucionalização das Agências Reguladoras, responsáveis pela regulação, fiscalização e do controle do serviço concedido. A presente pesquisa pauta brevemente a história das ações de saneamento em Belém, identifica os pontos mais relevantes da atuação das entidades gestoras e suas atribuições na efetivação do direito ao saneamento, apontando a real função da Agência Reguladora em cumprimento aos princípios e objetivos da regulação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agências Reguladoras, Saneamento Básico.

## REGULATORY AGENCIES ACTING IN BASIC SANITATION - SANITATION REGULATION IN THE MUNICIPALITY OF BELÉM

**ABSTRACT:** Basic sanitation is a public service essential to decent living conditions and must be provided in order to serve the entire population. Within an active conception of the Democratic State of Law, it must implement public policies that guarantee the effectiveness of this service. Considering the large investments that are required, the delegation of this service to entities that are not members of the Public Administration, is an important instrument to guarantee the efficiency of the provided service. In this scenario, in accordance with the guidelines established by Law No. 11,445 / 07, the Regulatory Agencies are responsible for the regulation, inspection and control of the granted service. The present paper identifies the most relevant issues regarding the performance of these entities as well as their role in service coverage, water quality. The customer satisfaction index indicates of the Regulatory Agency.

<sup>1</sup> Graduação em Engenharia Sanitária, Especialista em Gestão ambiental, Universidade Federal do Pará (UFPA). Coordenadora de Fiscalização e Controle na Agência Reguladora e Água e Esgoto de Belém (AMAE/Belém). Email: [evelyntas@gmail.com](mailto:evelyntas@gmail.com)

<sup>2</sup> Geólogo. Ph.D. Em Hidrogeologia, Ciências Ambientais, Universidade de Viena, Áustria. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM), Professor Titular e Pesquisador da Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, UFPA/NUMA. Email: [norbert@ufpa.br](mailto:norbert@ufpa.br)

<sup>3</sup> Advogada, Doutora em Direito, Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM), Professora Associada e Pesquisadora do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (NUMA/UFPA), E-mail: [saflores@ufpa.br](mailto:saflores@ufpa.br)

**KEYWORDS:** Regulatory Agency, Basic Sanitation.

## **ORGANISMOS REGULADORES QUE ACTÚAN EN SANEAMIENTO BÁSICO - LA REGULACIÓN SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE BELÉM**

**RESUMEN:** El saneamiento básico es un servicio público fundamental para garantizar una vida digna para toda la población. El Estado de Derecho debe implementar políticas públicas que garanticen la efectividad de estos servicios. Considerando las grandes inversiones que requiere el sector del saneamiento, la delegación de este servicio a entidades ajenas a la Administración Pública es un instrumento importante para la eficiencia del servicio prestado. En este escenario, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Ley N ° 11.445 / 07, los Organismos Reguladores son responsables por la regulación, inspección y control del servicio otorgado. El presente trabajo identifica los puntos más relevantes del desempeño de estas entidades, así como su rol en la realización del derecho al saneamiento. El rol real del Organismo Regulador en la búsqueda de garantizar un servicio de saneamiento de calidad para la población según los principios y metas de la regulación.

**PALABRAS CLAVES:** Organismo Regulador, Saneamiento Básico.

### **INTRODUÇÃO**

Um dos serviços públicos essenciais a sadia qualidade de vida da população em geral é saneamento básico, um fator essencial para que um País possa ser considerado desenvolvido, segundo os critérios estabelecidos pelos organismos internacionais. Os serviços de água tratada, coleta e tratamento dos esgotos, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, a drenagem e manejo das águas pluviais, garantem a sanidade do meio, um dos fatores a ser considerado para a qualidade ambiental em benefício da vida em todas as suas formas, como objeto imediato da proteção ambiental, mediatamente protege e assegura o bem-estar das pessoas, em especial a saúde infantil com redução de sua mortalidade.

Nesse contexto, os dados e informações do Instituto Trata Brasil, por exemplo, mostrou que o Brasil convive com centenas de milhares de casos de internação por diarreias todos os anos (400 mil casos em 2011, sendo 53% de crianças de 0 a 5 anos), grande parte decorrente da falta de saneamento (TRATA BRASIL, 2016).

A pesquisa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES também mostra que um percentual de 65% das internações infantis, em hospitais, com menos de 10 anos sejam provocadas por males oriundos da deficiência ou inexistência de coleta de esgoto e fornecimento de água potável, que também surte efeito no

desempenho escolar, pois crianças que vivem em áreas sem saneamento básico apresentam um déficit no rendimento escolar, em torno de 18%.

A precária situação do saneamento básico no Brasil sempre foi um problema identificado na gestão pública, diante deste cenário a Política Nacional de Saneamento Básico aprovada pela Lei Federal nº 11.445, em 5 de janeiro de 2007, propõe novas formas para essa gestão, registra-se que com a possibilidade de repassar a terceiros os serviços públicos não exclusivos do estado, dentre eles as ações que compreendem a infraestrutura e instalações operacionais de saneamento básico, inicia no Brasil a regulação dos serviços públicos de saneamento básico como uma área autônoma na gestão pública para concretizar normas constitucionais pertinentes a avaliação da prestação desses serviços por terceiros.

A regulação apresenta-se como um dos eixos centrais da Política de Saneamento Básico, juntamente com os planos municipais de saneamento e os prestadores dos serviços públicos, pois tem por fim o controle na execução desses serviços. A atividade de regulação pode ser compreendida como sendo a função administrativa desempenhada pelo poder público para normatizar, controlar e fiscalizar as atividades econômicas ou a prestação de serviços públicos por particulares ou por prestadoras de serviços públicos (BRASIL, 2007).

A regulação então surge com a crise do estado-providência, que já não dá conta de atender as necessidades e demandas sociais por meio do cumprimento das políticas básicas, concretizando direitos fundamentais. Assim a ideia de que o Estado, ao invés de prestar materialmente os serviços tidos como fundamentais à população, passa a controlar sua prestação por meio da expedição de regras para os prestadores de serviços públicos. O Estado de Bem-Estar Social não deixa de existir, mas, sim, amolda-se a uma nova concepção (ABRAÇO GUARAPIRANGA, 2016).

Com a transferência da produção de atividades importantes do setor público para o privado, em decorrência do fenômeno político denominado de privatização, na década de noventa, no Brasil, coube ao Poder Público institucionalizar a implantação da regulação, fiscalização e planejamento da atividade já que a produção passou a ser realizada pelo setor privado. No Brasil, o programa de reforma no Estado aconteceu em consequência da incapacidade do setor público em avançar como principal agente financiador do desenvolvimento econômico através da prestação de serviços públicos relevantes a sociedade (PALIARI, 2011).

A partir de então se origina no Brasil o fenômeno político de criação das denominadas Agências Reguladoras, que são instituições pertencentes a gestão na forma de Administração Indireta. Organizadas em formas de autarquias, podendo ser criadas por quaisquer dos entes da federação (União, Estados/Distrito ou Município), com autonomia administrativa e financeira devendo ser vinculada a uma instituição da Administração Direta (ministérios ou secretarias estaduais/distritais ou municipais). Tem a finalidade de desempenhar a função de interventor estatal na economia, regulando, controlando e fiscalizando os setores estratégicos, uma vez que o Estado deixa de explorar diretamente atividades econômicas, delegando a iniciativa privada ou mista.

Esta pesquisa se busca mostrar a realidade da gestão do saneamento básico no município de Belém, com relação aos serviços de regulação feitos através da atuação da Agência Municipal de Água e Esgoto (AMAE/BELÉM), observa os avanços dessa regulação na gestão do saneamento básico no marco dos 10 anos de aprovação da Política Nacional que propõe como princípios fundamentais entre outros, a universalização do acesso, o abastecimento de água, esgotamento sanitário, disponibilidade em todas as áreas urbanas, adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades regionais e a eficiência e sustentabilidade econômica.

## **BREVE HISTÓRICO DO SANEAMENTO EM BELÉM**

Essa historiografia se mimetiza no cenário histórico do município de Belém, com a narrativa de seu crescimento e do avanço de sua infraestrutura urbana. De acordo com as informações pesquisadas na página eletrônica da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), mostra o histórico das ações de saneamento básico na cidade de Belém, tendo seu primeiro registro no fim do século XVIII, em 1800, pelas mãos do então Governador do Grão-Pará, Dom Francisco de Souza Coutinho, é mandado construir de pedra, sem nenhuma técnica de arquitetura, um “chafariz”. No ano 1803, o Governador Dom Marcos de Noronha e Brito, iniciou-se o saneamento da capital paraense (COSANPA, 2017).

Em 1852, o Presidente da Província do Grão-Pará, Dr. José Joaquim da Cunha manda assentar um “cano” entre a estrada das Mongubeiras – hoje Avenida Almirante Tamandaré e o Largo da Igreja da Santíssima Trindade, hoje Largo da Trindade destinado a dar esgoto às valas existentes naquela área (COSANPA, 2017).

No ano de 1854 é sancionada pelo já então Presidente da Província, Sebastião do Rego Barros, a primeira lei que determinou a criação de sistema de encanamento de água potável para esta Capital, e em 1862 foi celebrado com a firma Mediclott & Cia, o primeiro contrato para abastecimento de água encanada (COSANPA, 2017).

Em 1877, novos estudos para canalização de água foram realizados, em 1881, a Companhia das Águas do Gram - Pará teve seus estatutos aprovados pelo decreto Imperial n.º 8243. Em 1885 foi terminada a obra que hoje é um marco histórico do saneamento em Belém: o reservatório de São Brás conhecido como a Caixa d'Água de São Brás (COSANPA, 2017).

Muitos anos depois, em 1895, o Governador Lauro Sodré, criou a Inspetoria das Águas de Belém em substituição da Companhia das Águas do Grão-Pará. Em 1899 o já então Governador Paes de Carvalho, extingue a Inspetoria das Águas criando com as mesmas prerrogativas, a Diretoria dos Trabalhos Públicos (COSANPA, 2017).

Coube ao Governador Augusto Montenegro já no ano de 1901, a realização da grande reforma administrativa, dá nova organização ao serviço de água de Belém. Extingue a Diretoria dos Trabalhos Públicos e cria a Diretoria do Serviço de Águas (COSANPA, 2017).

Em 1940 o Interventor José Carneiro da Gama Malcher, transformou em Serviço de Águas a antiga Diretoria do Serviço de Águas. Chegado o ano de 1946, o então interventor Octávio Meira, através deu nova denominação ao Serviço de Água, que passou a chamar-se Departamento Estadual de Água (COSANPA, 2017).

Já em 1962, o Governador Aurélio do Carmo, visando a melhoria do abastecimento de água, extingue o Departamento Estadual de Água e cria o Departamento de Águas e Esgotos. Em 21.12.1970, o Governador Alacid da Silva Nunes, ainda na gestão do Engº Loriwal Rei de Magalhães como Diretor geral do DAE, sanciona a Lei nº 4336 substituindo o Departamento de Águas e Esgotos, pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), que ficou responsável pela expansão do sistema de abastecimento de água em todo o território paraense (COSANPA, 2017).

Registra-se que os serviços de Saneamento Básico, nos eixos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no município de Belém, até o final do ano de 2015 eram operados por duas prestadoras de serviços. O Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB), criado em 1969 e a Companhia de Saneamento de Pará (COSANPA), criada em 1970. Atualmente a COSANPA é a única concessionária

prestadora dos serviços de Saneamento Básico, nos eixos de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário no Município de Belém (COSANPA, 2017).

Outro registro importante nesta historiografia foi a reforma administrativa em 2008, que proporcionou a transformação do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB) em Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE/BELÉM), feita pela Lei Municipal nº 8.630 de 07 de fevereiro de 2008, mantendo sua natureza jurídica de autarquia municipal, integrante da administração pública indireta, dotada de autonomia técnica, administrativa e financeira e de poder de polícia para atender aos fins previstos para a regulação na Política Nacional de Saneamento de 2007.

### **Atualização da Gestão do Saneamento Básico Em Belém em Conformidade com o Novo Marco Legal da Regulação**

Com a aprovação da Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei Federal nº 11.445/2007, passa a serem criadas e instituídas as agências reguladoras. A partir de então, as Companhias Estaduais de saneamento básico e os Serviços Autônomos de água e esgotos, passaram a ter suas tarifas fixadas por essas entidades. Conforme observa Tavares (2017), fato este que significou uma inovação no modo de gestão das Companhias, visto que houve significativa perda de autonomia decisória devido à necessidade do aval de aprovação do regulador, depois da aprovação da Lei de 2007 (TAVARES, 2017).

Para os fins de cumprir os ditames pertinentes à regulação instituída na Política Nacional de Saneamento Básico, foi criada a Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE/BELÉM), com a transformação do antigo SAAEB, para atuar, na forma da Lei Municipal nº 8.630 de 07 de fevereiro de 2008, com a finalidade de atender as demandas políticas e desenvolver ações voltadas para a regulação dos serviços de saneamentos municipal em Belém.

Dentre as atribuições da AMAE/BELÉM está o planejamento, regulação, controle e fiscalização dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Belém, concedidos, permitidos, autorizados ou contratados, mediante delegação específica, ou operados diretamente pelo poder público Municipal, visando a eficiência, eficácia, continuidade, equidade do acesso, modicidade das tarifas e a universalização da prestação desses serviços públicos, com

vistas à elevação da qualidade de vida para a presente e futuras gerações (BELÉM, 2008).

Observa-se que a Gestão do município de Belém repassou, em 2015, para a COSANPA, a operação e manutenção de todos os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário da área urbana do município de Belém. Antes da assinatura, cada operadora possuía sua área de atuação, sendo que a COSANPA, possuía predominância mais na parte central de Belém, enquanto o SAAEB atuava na parte periférica do Município.

A COSANPA é responsável atualmente pela operação e manutenção dos serviços de água e esgotamento sanitário somente na área urbana de Belém, o qual antes do marco regulatório exercia o papel de operador dos serviços supracitados sem autorização da delegação dos serviços por parte do titular do serviço, que de acordo com a Lei Federal nº 11.445/2007 é o Município de Belém.

Esta situação irregular foi saneada com o advento da celebração do Contrato de Programa nº 001/2015, assinado em 05 de novembro de 2015, entre a COSANPA e o município de Belém. E a partir de janeiro de 2016. A COSANPA incorporou as atribuições do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB), que atendia os Distritos de Outeiro, Icoaraci, Cotijuba, Mosqueiro, e parte da área de periferia da Zona Central Urbana de Belém.

Mais recentemente, de acordo com da COSANPA, em documento divulgado no ano de 2016, os números do saneamento básico em Belém são baixos e alarmantes, com uma cobertura de 80,3 % em abastecimento de água e 15,7% em esgotamento sanitário. Já os dados do IBGE (2010) e do Trata Brasil (2015) apontam outros percentuais sobre o saneamento básico para o Estado do Pará como: rede de água 47,10%, coleta de esgoto 4,92% e tratamento de esgoto de 1,18%, estes índices apenas confirmam a precariedade do setor, que de uma forma histórica ainda não consegue avançar na realização e concretização desse direito fundamental para a população.

## **PRINCÍPIOS GERAIS DA REGULAÇÃO**

A regulação requer um sistema de leis, regulamentos, normas e políticas que permitam a intervenção da autoridade para simular condições de livre concorrência nos serviços públicos de natureza monopólica. A regulação deve procurar o equilíbrio na relação dos diferentes atores: prestadores de serviço, autoridades de governo e

usuários. A regulação deve dar-se sem importar a entidade que preste os serviços públicos: Município, organismo descentralizado ou uma empresa concessionária (OLIVEIRA, 2009).

As ações regulatórias devem ser executadas por órgãos autônomos de Estado com fins de concretizar e instrumentalizar a eficiência na prestação dos serviços públicos, por meio da avaliação institucionalizada pela reforma administrativa de 1998 no Brasil<sup>1</sup>. Ressalta-se a transparência e estabilidade nas normas e procedimentos, isonomia – todos iguais perante as leis e regulamentos, equidade – justiça nas decisões, garantia dos direitos dos usuários e dos investidores, respeito ao meio ambiente, participação da sociedade, contribuição ao desenvolvimento tecnológico.

A regulação tem o objetivo de conciliar os interesses do prestador do serviço e do mercado com o interesse público, que em certa situação necessita restringir a ação dos interesses privados. Devendo também ser observado o ponto de vista do usuário, que necessita da prestação de um serviço público adequado, com regularidade, continuidade, eficiência, segurança e atualização tecnológica.

O saneamento básico não foi priorizado no decorrer da história do Brasil, ficando em segundo plano na agenda política dos gestores públicos federais, estaduais e municipais, sendo a falta de legislação específica identificada como um dos entraves para o desenvolvimento do setor. Para mudar essa situação, e estabelecer o marco legal do setor de saneamento básico, destacando princípios que devem reger a atuação dos atores com o objetivo de universalizar, integralizar, fomentar o controle social e dar transparência para a elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas de saneamento básico foi sancionada em 05 de janeiro de 2007 a Lei Federal nº 11.445/2007.

Para isso, as obrigações do titular dos serviços de saneamento básico e do controle social são destacadas neste marco legal, que ainda ressalta a atuação das entidades reguladoras como fundamental para trazer melhorias para setor do saneamento básico, repercutindo no aprimoramento dos serviços prestados à coletividade.

De modo geral, as atividades de regulação, são exercidas por agências independentes, sob a forma de autarquias especiais, que gozam de autonomia

---

<sup>1</sup>A Reforma Administrativa realizada por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que acrescentou o princípio da eficiência na Administração Pública, impôs também a avaliação dos serviços públicos em geral, prestados pelos órgãos e instituições do poder público ou por terceiros da forma de concessão, permissão ou autorização para a realização dos mesmos, nos termos do art. 37, §3º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998).

administrativa, orçamentária e decisória. Nesse cenário regulatório relativamente consolidado no Brasil, em que inúmeros setores da economia já sofrem regulação estatal (energia elétrica, aviação, petróleo, saúde, entre outras), os serviços públicos de saneamento básico também passam a contar com o controle do ente federativo titular, obrigatório nos casos de delegação da prestação dos serviços (TRATA BRASIL, 2016).

Os objetivos da entidade reguladora estão descritos nos termos do artigo 22 da Lei Federal nº 11.445/07, estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários, garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos e planos de saneamento, prevenir e reprimir o abuso do poder econômico e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, assim como as competências normativas das instituições reguladoras estão elencadas no artigo 23 da Lei Federal nº 11.445/07, adentrando em matérias de ordem técnica, econômica e social (BRASIL, 2007).

A regulação do setor do saneamento básico possui como horizonte os princípios dispostos no artigo 3º da Lei do Saneamento (universalização do acesso aos serviços, a modicidade tarifária, a qualidade dos serviços, entre outros). O marco regulatório do saneamento, de onde surge a regulação do setor, busca reverter o quadro de omissão e descaso do Poder Público a partir da extinção do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), na década de 80. Com a extinção do PLANASA, coube às próprias concessionárias estaduais a definição das “políticas públicas” no setor, em verdadeira inversão à função inafastável do ente titular dos serviços (BRASIL, 2007).

Assim sendo, mostram-se de grande importância as atividades a serem executadas pela entidade de regulação, principalmente no que toca ao efetivo cumprimento das metas estabelecidas pelos planos municipais de saneamento, exigindo-se dos prestadores dos serviços o respeito ao cumprimento das disposições ali fixadas, que conduzirão os planos de investimentos e a ampliação das atividades de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem pluvial.

Ao estabelecer as regras e restrições, o governo busca atender às necessidades dos consumidores e, ao mesmo tempo, garantir a sustentabilidade econômico-financeira da empresa prestadora do serviço. A regulação, em geral, está presente em áreas que são

de interesse público e em mercados com características específicas, como os casos de monopólios naturais. (ABES, BID, 2016).

O acesso aos serviços de saneamento básico é condição fundamental para a qualidade de vida da população. O déficit em saneamento básico traz consequências graves em termos de saúde pública, meio ambiente e cidadania (HUTTON; HALLER, 2004; TEIXEIRA; PUNGIRUM, 2005).

Em virtude de o saneamento básico constituir um serviço essencial sob regime de monopólio, a regulação deste setor deve ser bem estruturada a fim de garantir que os cidadãos não sejam privados do acesso ou paguem taxas excessivas pelos serviços prestados (BRITTO, 2001). É importante frisar que a complexidade das interfaces deste setor com as áreas de saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e defesa do consumidor, enfatiza uma regulação proativa e eficaz. (GALVÃO JÚNIOR, ALCEU DE CASTRO, 2006).

Algumas funções das agências, do olhar econômico podem ser descritas como a preservação do cumprimento dos contratos de concessão, a fiscalização da prestação do serviço, o levantamento de dados sobre o mercado regulado, o fomento da concorrência em alguns segmentos, a busca pela universalização de atendimento de serviços essenciais, a determinação do modelo mais adequado para a fixação de tarifas, a arbitragem de conflitos envolvendo as empresas prestadoras dos serviços e o poder concedente e o controle dos níveis de qualidade, e aplicação de penalidades. (ABES, BID, 2016).

Para o exercício dessas funções, as agências elaboram e aplicam resoluções e normas para disciplinar o setor Segundo a Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR), em 2014 existiam 50 agências reguladoras dos serviços de água e esgoto (Figura 2): 23 de abrangência Estadual, 24 municipais e três de consórcios de municípios. Em 2007, quando foi estabelecida a Lei do Saneamento, eram somente 21 agências. Ainda segundo a ABAR, 2.746 municípios possuíam regulação do saneamento em 2014 – em 2009 eram somente 853. Das 27 unidades da Federação, cinco possuem 90% a 100% dos seus municípios regulados (SC, GO, DF, AC e PE) e quatro com 80% a 90% de regulação dos municípios (TO, BA, CE, PB).

## **AS METAS DA REGULAÇÃO**

Observa-se que no marco de 10 anos desde a aprovação da Política Nacional do Saneamento Básico o processo de regulação dos serviços de saneamento apresenta-se

ainda em construção no Brasil, assim como em outros países da América Latina. O entendimento das práticas associadas às instituições reguladoras é essencial para avaliação de políticas públicas na área de saneamento.

As atividades destas instituições compõem mecanismos que abarcam as dimensões técnica, econômica e social, na tentativa de trazer melhorias sanitárias que, por sua vez, beneficiam outros setores, como a saúde e o meio ambiente. Para tanto, acredita-se que a participação social se constitui de forma fundamental na composição das agendas das instituições reguladoras, com o intuito de debater os caminhos para atingir a universalização, a qualidade e a regularidade desejável para a saúde humana, bem como a eficiência e sustentabilidade econômica, além de outros princípios fundamentais. Nesse sentido, Hukka e Katko (2013) assinalam a relevância do envolvimento dos cidadãos tendo em vista que os SAE exercem impacto sobre os aspectos da vida comunitária (considerações sociais, políticas, sanitárias, ecológicas, econômicas e culturais).

As falhas regulatórias são resultado do crescente poder da agência, que surge da sua relação com o ente regulado. Por outro lado, pode acontecer do regulador não ter recursos suficientes para desenvolver as análises de custo e o efeito para tomar decisões concretas, como, por exemplo, quando uma instituição reguladora desenvolve a regulação de vários serviços públicos ou ainda de abrangência geográfica incompatível com os recursos humanos e financeiros. Ademais, a existência de oportunidades de carreira para os reguladores nas empresas reguladas (OWEN; BRAEUTIGAM, 1978). Os serviços públicos, como os de saneamento básico, apresentam características de mercado não competitivo, como a exclusividade e a não rivalidade (GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009), características pertinentes ao monopólio natural. Muitas vezes, isso resulta em descompassos, como prestação dos serviços públicos de forma não equitativa ou ainda não atendendo ao princípio da universalização. Isso provoca prejuízos para a sociedade, que não pode pagar pelos serviços.

Hukka e Katko (2003) destacam que os sistemas de abastecimento de água e esgoto são, e continuarão a ser, monopólios naturais, já que não é viável construir várias redes de instalações no mesmo espaço físico. Se os serviços são prestados por um monopólio natural, o Estado deve, portanto, prover os serviços públicos com qualidade e de forma universal. Neste sentido, uma das maneiras de garantir que isso

ocorra, é por meio da promoção de intervenção regulatória dos serviços públicos (JAMES, 2000).

Em Belém as perspectivas da regulação, tem o objetivo de orientar o comportamento do prestador de serviço, por meio de normas e resoluções, em prol de aumentar o bem-estar social e a eficiência econômica. Além disso, o regulador procura desenvolver um sistema de incentivos ou compensações para direcionar a ação do prestador de serviços em prol dos interesses da sociedade. Além acompanhar e cobrar da prestadora de serviços o cumprimento das metas do PMSB, das normas criadas pela agência, leis e políticas relacionadas ao assunto.

## **DIFICULDADES DA REGULAÇÃO**

A característica das principais atividades de saneamento básico que é ser enterrada, dificulta a verificação das condições de manutenção e operação, a localização da infraestrutura, as tubulações de água e esgotamento sanitária que se encontram escondidas das vistas pública. Isso gera uma necessidade maior de fiscalização e de informação para os reguladores.

Existe ainda a assimetria de informações, que faz com que o regulador focalize sua atuação nas condutas mais facilmente observáveis do regulado, como a qualidade da água distribuída e a pressão da mesma na rede. Isso faz com que questões mais importantes sejam colocadas em segundo plano, como a verificação das tarifas e custos, pois para a regulação destas é necessário a disponibilização de informações por parte dos prestadores de serviços. (GALVAO JUNIOR; PAGANINI, 2009).

Outro fator que dificulta a regulação neste setor é o fato de serem efetuados grandes investimentos, isso pode levar a um comportamento oportunista por parte dos reguladores, como mudanças de regras tarifárias após a construção de obras e instalações operacionais. Isso torna necessário que o marco regulatório ofereça garantias e estabilidade de regras claras para os investidores (GALVAO JUNIOR; PAGANINI, 2009).

O setor de água e esgoto, segundo suas características conferem várias dimensões de análise a essa prestação de serviços, além de justificar, de forma inequívoca, a necessidade de regulação setorial. Tais características apresentam importantes repercussões para a definição dos arranjos institucionais de gestão e de regulação da prestação dos serviços e, mais especificamente, para delimitar a forma de atuação dos reguladores.

Por se tratar de obra onde suas estruturas encontram-se enterradas, a locação das redes dificulta a verificação das condições de manutenção e operação, o que resulta na dificuldade de fiscalização e de informação para os reguladores (JOURAVLEV, 2001). Em virtude do caráter essencial dos serviços, a qualidade de seus produtos assume maior importância que em qualquer outro setor da infraestrutura de serviços públicos, obrigando o regulador a monitorá-la continuamente.

Devido à falta de repasse de dados, o regulador tende a concentrar a sua ação nos procedimentos mais facilmente visíveis do regulado (JOURAVLEV, 2003), como a qualidade da água distribuída e a pressão disponível na rede, cuja coleta de dados pode ser realizada diretamente pelo regulador. Esse comportamento por parte das operadoras, restringi a abrangência da atividade, deixando em segundo plano questões centrais, como a verificação de custos e tarifas, sobre as quais os reguladores dependem de informações disponibilizadas pelos prestadores de serviço.

Outra repercussão importante decorre da existência de externalidades, cujos efeitos extrapolam os limites da atuação da regulação setorial e o escopo dos contratos de prestação dos serviços. Assim, as interfaces do setor com as áreas de saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e defesa do consumidor ampliam a complexidade e o volume de informações requeridos para a adequada regulação e exigem articulação Intersetorial.

Os aspectos econômicos do setor, relativos ao volume de investimentos e à especificidade dos ativos, podem gerar comportamento oportunista dos reguladores, como, por exemplo, mudanças de regras tarifárias após a construção de obras e instalações operacionais (JOURAVLEV, 2001). Conseqüentemente, esse é mais um fator que dificulta os investimentos para o setor e obriga que o marco regulatório ofereça garantias e estabilidade de regras suficientemente claras para os investidores.

A universalização do atendimento, relacionada ao caráter essencial da prestação dos serviços, independe da capacidade de pagamento dos usuários. Dessa forma, o poder de monopólio se contrapõe ao caráter essencial dos serviços e à sua demanda inelástica, tornando a regulação fundamental para garantir o equilíbrio entre produtores e consumidores (FARINA; AZEVEDO; PICCHETTI, 1997).

Segundo a teoria da regulação, as características apresentadas para o setor configuram situações de falhas de mercado como poder de monopólio, externalidades, bens públicos e assimetria de informação, o que justificaria a regulação do setor. Além

disso, vários estudiosos reafirmam a necessidade de regulação setorial com a seguinte finalidade: gerar incentivos para práticas eficientes de gestão, expansão do produto e redução de tarifas (SEROA DA MOTTA, 2006); garantir a universalização do setor e evitar que os usuários paguem excessivamente pelos serviços prestados (BRITTO, 2001); favorecer a adoção de gestão profissional e a autonomia administrativa das empresas públicas, além de ampliar a participação privada no setor (PENA; ABICALIL, 1999).

O fato do setor de água e esgoto ser ainda operado majoritariamente por empresas estatais, além da necessidade do atendimento às características do desenho regulatório, observa-se que a regulação setorial deve enfatizar a divisão de atribuições entre poder concedente e regulador. Efetivamente, a regulação é mais complexa quando as duas partes, regulado e regulador, pertencem ao mesmo ente federado.

Diante disso, podem acontecer conflitos de interesse, sendo necessário, além da garantia de atendimento aos princípios de independência e autonomia, que o desenho regulatório preveja mecanismos de transparência, prestação de contas e controle social, entre outros, sob os riscos de inviabilizar o atendimento aos objetivos regulatórios.

## **A AGÊNCIA REGULADORA E A GESTÃO DO SANEAMENTO EM BELÉM**

A figura central desse processo de regulação é a Agência Reguladora dos serviços de saneamento básico de água e esgoto, a qual deve atuar na regulação da prestação dos serviços e no acompanhamento da execução das políticas públicas voltadas para o setor, que hoje estão materializadas no Plano Municipal de Saneamento Básico de água e esgoto (PMSB). Essa atuação deve ocorrer em concordância com o controle social para que o poder público apresente respostas condizentes aos anseios da coletividade. A área de atuação da Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto (AMAE/Belém) é o limite territorial do Município de Belém.

A gestão do saneamento básico é uma vertente da gestão pública brasileira, que tem como figura central o município, em função da municipalização. Segundo o marco legal, a gestão do saneamento básico deve trazer aspectos da gestão social. Na implantação dos órgãos de regulação está sendo utilizando o modelo decorrente da teoria das agências. No marco legal é possível identificar quais as características da gestão pública do saneamento básico.

A AMAE-Belém é uma autarquia, criada pela Lei Municipal nº 8.630/2008 e regulamentada em 2014 com o Decreto Municipal nº 78.441/2014, com a finalidade de regular, planejar e fiscalizar os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, na busca da universalização do atendimento e da qualidade da prestação dos serviços, em benefício da saúde pública e da sustentabilidade ambiental.

A regulação realizada pela AMAE/Belém, ainda muito insipiente, tem se registrado em forma de cobrança do prestador de serviços a respeito das informações operacionais, técnicas e administrativas e analisando os dados encaminhados e através de normas regulatórias, disciplinar os serviços prestados.

A fiscalização da AMAE/Belém tem atuado no sentido de melhorar o desempenho operacional da empresa, através da regulação técnica e fiscalizações dos setores operacionais. É importante salientar a formação do Conselho Superior de Administração, o qual é formado por diversas entidades relacionados com o saneamento básico, objetivando a diversidade e a participação de um representante da sociedade na tomada de decisões importantes que influenciam no modo de vista da população.

A gestão do saneamento no município de Belém, que envolve a regulação e a prestação de serviço, se dá através das entidades AMAE/Belém (Prefeitura Municipal de Belém) e COSANPA na parte urbana, e na parte rural a Prefeitura Municipal é a responsável através da Secretaria Municipal de Saúde.

## **REGULAMENTOS EDITADOS PELA AGÊNCIA MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO DE BELÉM**

Em função das atribuições da AMAE/Belém, se observa que em sua atuação na regulação, junto a prestadora de serviços se dá através da edição de regulamentos como: Resoluções, Instruções Normativas e Moções que orientam, as condições gerais, procedimentos, instituem diretrizes entre outros documentos, com o intuito de atuar no fortalecimento da regulação e na gestão dos serviços de saneamento.

Registra-se que desde o ano de 2014 até 2017 foram editadas legislações referentes a regular atuação da COSANPA na área de prestação dos serviços de água e esgoto do município de Belém aqui relacionadas estão as resoluções e as moções.

## **Resoluções 2014**

Resolução nº 001/2014, de 07 de julho de 2014: Regulamento das condições gerais na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Belém.

Resolução nº 002/2014, de 07 de julho de 2014: Mecanismos e procedimentos para o exercício do controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização realizadas pela Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém – AMAE/BELÉM.

## **Resoluções 2015**

Resolução nº 001/2015, de 04 de novembro de 2015: Regulamenta a adoção de solução para o encerramento de concessão, em caráter precário, da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário feitos pela COSANPA ao município de Belém e dá outras providências.

Resolução nº 002/2015, de 14 de dezembro de 2015: Estabelece o regimento interno do Conselho Superior de Administração da Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (CSA/AMAE/BELÉM) e dá outras providências.

Resolução nº 003/2015, de 22 de dezembro de 2015 e Nota Técnica 001/2015 referente a resolução 003/2015: Autoriza o reajuste das tarifas dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados pela Companhia de Saneamento do Pará – COSANPA no Município de Belém e dá outras providências.

## **Resoluções 2016**

Resolução nº 001/2016, de 31 de março de 2016: Estabelece o Regimento Interno da Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém – AMAE/BELÉM.

Resolução nº 002/2016, de 12 de agosto de 2016: Dispõe sobre os procedimentos gerais a serem adotados pela Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém – AMAE/BELÉM, nos processos decisórios de reclamações dos usuários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e dá outras providências.

Resolução nº 003/2016, de 12 de agosto de 2016: Estabelece diretrizes para a elaboração e implementação do Plano de Contingência e Emergência dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Município de Belém.

## **Resoluções 2017**

Resolução nº 001/2017, de 12 de abril de 2017; e Nota Técnica 001/2017 referente a resolução 001/2017: Dispõe sobre a primeira revisão das tarifas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e autoriza o segundo reajuste a serem praticados pela companhia de saneamento do Pará – Cosanpa no município de Belém e dá outras providências.

Dentre as ações normativas da AMAE/BELÉM para a concretização de suas atribuições encontra-se também a Moção nº 001/2016, de 12 de agosto de 2016, que Solicita às secretarias municipal e estadual de Meio Ambiente, ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMMA) e ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) a aprovação de resolução normativa, medidas que estabeleçam critérios diferenciados e mais ágeis nos processos de licenciamento ambiental das obras de Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) e Estações de Tratamento de Água (ETA).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A AMAE/Belém, criada como agência reguladora para atender a imposição da Política Nacional de Saneamento Básico que expressa “incumbe a 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” (BRASIL, 2007), o exercício da função reguladora deve ser exercida pelo poder público em relação ao prestador do serviço e sociedade na gestão do saneamento básico.

No desempenho de suas atribuições a agência reguladora deve atender aos princípios e objetivos editados pela Política Nacional de Saneamento Básico, e editar normas considerando às dimensões técnicas, econômicas e sociais de prestação dos serviços. Assim como apresentar requisitos e características, que a tornem aptas para uma boa atuação, como entidade reguladora.

A criação das agências não é um aspecto determinante para o aumento da cobertura e melhoria dos serviços. Nesta pesquisa ficou demonstrado à necessidade de estabelecimento de critérios claros de avaliação para uma boa atuação das regulações realizadas pelas agências e para melhoria do saneamento básico como um todo.

Segundo Tavares (2017), para que as Agências possam, realmente, cumprir o seu papel, se faz necessário medidas como: a busca de financiamentos diversos, para a

universalização dos serviços, é uma condição de sobrevivência do setor; mudar o foco até então estabelecido, de que o objeto da prestação do serviço, tem na realização das obras como sua máxima a ser alcançada, para o foco de que a gestão tem na necessidade e satisfação do cliente, a razão de sua existência.

No caso específico do município de Belém é necessário formar um usuário cidadão, com a consciência de que a eficiência gerencial da COSANPA não é de responsabilidade unicamente do estado, e de que o mesmo deve ter o compromisso de maneira consciente e coletiva, de que a gestão desse serviço tem um custo, e para que os benefícios sociais, de conforto, econômicos e de saúde pública sejam universalizados, é necessário que cada cidadão use os serviços forma legal, racional e sem desperdícios.

Da mesma forma se observou que a atuação da agencia reguladora AMAE/Belém, já trouxe melhorias ao serviço prestado pela COSANPA, mesmo que estas melhorias sejam mínima, ainda não perceptível por parte do usuário, entretanto, na relação entre o ente regulado e regulador já é perceptível.

Considera-se também que a regulação é importante, uma vez que, ao desempenhar o papel de fiscalizador, a regulação deve se orientar pelo princípio da independência decisória, que diz respeito a autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, e pelo princípio da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Considera-se que quando bem desempenhada a função reguladora impõe à prestadora buscar sempre a eficiência na prestação do serviço, para atingir as metas estabelecidas pelo Plano de Saneamento Básico Municipal com relação ao alcance da universalização, na prestação do serviço minorando o ônus do consumidor.

## REFERÊNCIAS

ABES, BID. **Projeto do Setor de Água e Saneamento**, Rio de Janeiro, RJ, 2016. p. 5.

ABRAÇO GUARAPIRANGA, 2016. Disponível em: <https://www.abracoguarapiranga.org.br/single-post/2016/12/11/Saneamento-no-Brasil-e-as-ag%C3%AAncias-regulaoras>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BELÉM, Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE Belém). Disponível em: <http://amae.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BELÉM, Lei Municipal nº 8.630 de 07 de fevereiro de 2008. Transforma o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB), criado pela Lei Municipal nº 6.695, de 17 de junho de 1969, em Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE/BELÉM). Disponível em: <http://amae.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL, Constituição Federal de 1988, disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 20 de março de 2017.

BRASIL, 2007. 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.

BRITTO, A.L.N.P. A Regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 1080-93.

COSANPA, 2017. Disponível em: <http://www.cosanpa.pa.gov.br/index.php/a-empresa/2013-06-20-08-51-26%3e>. Acesso em: 10 jan. 2017.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; PICCHETTI, P. A reestruturação dos setores de infraestrutura e a definição dos marcos regulatórios: princípios gerais, características e problemas. In: **Infraestrutura: perspectivas de reorganização – regulação**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997, p. 43-78.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro. **Regulação: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto**. 2. ed, 204p. Editores. - Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda., 2006.

GALVAO JUNIOR, A.C.; PAGANINI, W.S. **Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil**. São Paulo: Marco, 2009.

HUKKA, J.J.; KATKO, T.S. Refuting the paradigm of water services privatization. NATURAL RESOURCES FÓRUM, 2003. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1477-8947.00049/abstract>. Acesso em: 12 abr. 2017.

HUTTON, G.; HALLER, L. **Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation Improvements at the global level**. Genebra, Suíça: Organização Mundial da Saúde, 2004.

JAMES, O. Regulation inside government: public interest justifications and regulatory failures. **Public Administration**, v. 78, n. 2, p. 327 343, 2000.

JOURAVLEV, A. **Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the XXI century**. Santiago do Chile: Cepal, 2004.

JOURAVLEV, A. **Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana**. Santiago do Chile: Cepal, 2003.

JOURAVLEV, A. **Regulación de la industria de agua potable: regulación de las conductas**. v. 2. Santiago do Chile: Cepal, 2001.

OLIVEIRA, Hugo. Perdas Reais e Aparentes frente a Regulação e Fiscalização do Saneamento. Palestra. In: ENCONTRO TÉCNICO DA BAIXADA SANTISTA, 1. 2009. Santos - SP, em 30 de abril de 2009.

PALIARI, Edson. **Agências Reguladoras no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso, de especialização, do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Administração, Maringá, PR. 2011, 30p.

PENA, D.S.; ABICALIL, M.T. Saneamento: os desafios do setor e a política de saneamento. In: Ipea. **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização, saneamento**. Brasília: Ipea, 1999. p. 107-137.

SEROA DA MOTTA. Efficiency and regulation in the sanitation sector in Brazil. Elsevier, **Utilities Policy**, v. 14, n. 3, p. 185-195. 2006.

TAVARES, A. Noronha. **O papel da Agência Reguladora**. Palestra. In: SEMINÁRIO REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO. **Anais...** Desafios e Perspectivas no Município de Belém. Belém - PA, em 16 de março de 2017.

TEIXEIRA, J.C.; PUNGIRUM, M.E.M.C. Análise da associação entre saneamento e saúde nos países da América Latina e do Caribe, empregando dados secundários do banco de dados da Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 365-76, 2005.

TRATA BRASIL, 2016. As agências reguladoras de saneamento no Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/as-agencias-reguladoras-dehttp://www.tratabrasil.org.br/as-agencias-reguladoras-de-saneamento-no-brasilsaneamento-no-brasil>. Acesso em: 10 mar. 2017.