

953 - TRAJETÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO COM ÊNFASE NO SETOR DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM-PA: PERSPECTIVAS PARA UMA ABORDAGEM DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL

Leticia Souza dos Santos⁽¹⁾

Possui graduação em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e mestrado em Engenharia Química pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Integra o quadro técnico efetivo da Companhia de Saneamento do Pará – COSANPA desde 2020 onde atua como Gerente de Produção de Água. Além disso é doutoranda no Programa de Pós Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM) do Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará.

Norbert Fenzl⁽²⁾

Possui graduação em Geologia pela Universidade de Viena, (Áustria) (1971), doutorado em Hidrogeologia e Gestão de Recursos Hídricos- pela Universidade de Viena (1975) e pós-doutorado (Ciências Ambientais) pela Universidade Técnica de Viena (1994). Atualmente é pesquisador e professor Titular da Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente (NUMA).

Endereço⁽¹⁾: Passagem Rui Barbosa, n° 329 – Guamá – Belém – Pará- Brasil – 66075 -737 – Brasil – (91) 98102-4539 – leticia.santos@cosanpa.pa.gov.br

RESUMO

O artigo analisa a evolução das políticas públicas de saneamento básico no Brasil, com foco na Região Metropolitana de Belém (RMB), à luz do conceito de governança multinível. Reconhecendo o direito humano à água e ao saneamento, destaca as desigualdades regionais acentuadas por falhas histórico-institucionais e disputas de titularidade dos serviços. O estudo mostra que, apesar de avanços com o PLANASA e a criação da COSANPA, a RMB ainda apresenta sérias deficiências no acesso a serviços essenciais. A redemocratização e a Constituição de 1988 fragmentaram a gestão, agravando a crise no setor. Os marcos legais de 2007 e 2020 buscaram modernizar o saneamento, promovendo a regulação, regionalização e atração de investimentos. No entanto, sem articulação entre os entes federativos e sensibilidade às especificidades locais, há risco de aprofundamento das desigualdades. O trabalho conclui que a governança multinível é essencial para uma gestão eficiente e justa dos serviços de saneamento, especialmente em contextos historicamente vulneráveis como o da RMB.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento, Governança, Política Pública, Abastecimento de Água.

INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana de Belém (RMB), situada em uma das áreas mais ricas em recursos hídricos do planeta, convive com uma realidade paradoxal: a escassez de água potável enfrentada por parte significativa da população decorre não da indisponibilidade física, mas de uma escassez socialmente construída. Tal situação é resultado de um histórico de políticas públicas ineficazes, baixos níveis de investimento e fragilidades na gestão do saneamento (ROCHA, 2020). O contraste entre a abundância hídrica e a precariedade dos serviços evidencia desigualdades estruturais no acesso a esse recurso essencial.

A Resolução n.º 64/292 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, aprovada em 2010, reconhece o acesso à água potável e ao saneamento como um direito humano fundamental, determinando que os Estados membros devem garantir esse direito a todas as pessoas, com atenção especial às populações vulneráveis (BROWN; NEVES-SILVA; HELLER, 2016). No mesmo sentido, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados em 2015, estabelecem, por meio do ODS 6, metas específicas para assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água, bem como o acesso universal e equitativo a serviços de saneamento até 2030 (ONU, 2015).

No Brasil, a formulação e execução das políticas públicas de saneamento têm sido historicamente marcadas por incertezas institucionais, conflitos federativos e distribuição desigual de competências entre os entes federativos, o que tem comprometido a eficácia dessas ações (DUTRA; MOREIRA; LOUREIRO, 2021). Nesse cenário, a promulgação da Lei n.º 14.026/2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento, representa uma tentativa de reestruturação do setor ao estabelecer metas ambiciosas, como a universalização do acesso à água potável para 99% da população e a ampliação da participação da iniciativa privada. No entanto, tal legislação tem suscitado debates acerca dos impactos tarifários, da viabilidade da universalização sob uma lógica de mercado e da manutenção da equidade na prestação dos serviços (BECKER, 2005; BORDALO, 2017).

A Região Metropolitana de Belém, composta por municípios historicamente posicionados entre os piores no ranking de saneamento do país (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2024), encontra-se no centro desse debate. Os municípios de Belém, Ananindeua e Santarém figuram entre os vinte piores em desempenho, revelando déficits estruturais persistentes. A Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), criada pela Lei Estadual n.º 4.236/1970, é atualmente a principal prestadora de serviços de água e esgoto na região. Entretanto, a ampliação da participação privada no setor tem levantado questionamentos sobre a continuidade da atuação da empresa e as implicações para o modelo de gestão vigente.

Dessa forma, esta pesquisa parte da hipótese de que o atual modelo de abastecimento de água na RMB é insustentável e insuficiente para garantir a universalização do acesso. A investigação busca analisar os fatores estruturais e institucionais que condicionam a precariedade dos serviços prestados, bem como avaliar os impactos das transformações recentes trazidas pelo Novo Marco Legal. Pretende-se, assim, contribuir para a construção de um modelo de gestão que assegure o acesso equitativo, sustentável e de qualidade à água potável, considerando uma abordagem de governança multinível.

OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo analisar a trajetória histórica e os desafios atuais da política de saneamento no Brasil, com foco na região metropolitana de Belém, caracterizada por precárias condições de acesso à água e ao saneamento. Além disso, busca explorar as perspectivas para a universalização desses serviços a partir de uma abordagem de governança multinível, considerando as particularidades locais e as possibilidades de cooperação entre os diferentes atores envolvidos no setor.

METODOLOGIA

A metodologia adotada nesta pesquisa se baseia no conceito de governança multinível para analisar a trajetória histórico-jurídica da política nacional de saneamento e a evolução histórica na Região Metropolitana de Belém (RMB). O objetivo é compreender as diferentes fases da formulação e implementação da política em níveis nacional, regional e local, levando em consideração a interação e colaboração entre os diversos atores e níveis de governo envolvidos.

Para alcançar esse objetivo, será traçado o contexto histórico-jurídico do saneamento no Brasil e na RMB, identificando as principais fases e suas características específicas. Serão analisadas as dimensões relacionadas à situação do saneamento, arranjo institucional federativo, atores não governamentais, competências e responsabilidades, e estrutura reguladora/normativa em cada fase. A abordagem adotada permitirá compreender como essas dimensões interagem e influenciam a trajetória da política de saneamento na RMB.

A metodologia aplicada nesta pesquisa foi inspirada em estudos anteriores, como os de Lotta & Favareto, (2016) e Ramos et al., (2020), porém adaptada para incorporar o conceito de governança multinível. Essa abordagem permitirá uma análise mais abrangente e contextualizada da trajetória político-institucional do saneamento, considerando a interdependência e colaboração entre os diferentes níveis de governo e atores envolvidos na implementação da política.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Evolução do Saneamento no Brasil e na RMB antes do estabelecimento de uma política nacional

De acordo com o Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água da Região Metropolitana de Belém, (COSANPA, 2004), até o final do século XX o abastecimento de água era realizado através de poços e bicas espalhadas em regiões centrais da cidade de Belém, que captavam água de mananciais subterrâneos. A exploração desenfreada desses mananciais ao longo dos anos aliada à sua falta de conservação evidenciou a necessidade da implementação de um sistema de abastecimento de água na região. Para cumprir tal objetivo

em 1880 foi criada a Companhia de Águas do Grão Pará, instituição de caráter privado, porém com grande aporte de recursos públicos para resolver a situação do abastecimento de água, em Belém principalmente. Devido a insatisfação com a atuação da companhia na execução dos serviços de saneamento, em 1895 o serviço passa a ser administrado pelo estado, culminando em 1901 com a criação da Diretoria de Serviços de Água.

Durante a Era Vargas (1930-1945), o cenário nacional incentivava fortemente a centralização da política de saneamento na esfera federal, delegando sua execução ao Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), com poucos estímulos à gestão local (Coutinho, 2021). Nesse período, a evolução histórica do abastecimento de água na Região Metropolitana de Belém (RMB) foi marcada por algumas etapas importantes. Em 1931, ocorreu a expansão do sistema por meio da construção do canal Água Preta, com o objetivo de interligar a nascente do lago ao consumo da população de Belém. Em 1936, foi construída a primeira estação de tratamento de água, denominada ETA São Brás, pela Empresa Byington & Cia. Por fim, em 1945, foi estabelecido um contrato entre o Governo do Pará e a empresa Byington & Cia para o planejamento do sistema de abastecimento de água de Belém, com projeção para os próximos 5 anos (COSANPA, 2004).

A trajetória da política de saneamento, especialmente no que diz respeito ao acesso à água para consumo humano, antes da implementação do PLANASA, oferece indícios relevantes sobre o contexto em que essa política foi formulada e como sua implementação resultou em diferentes abordagens no cenário nacional, com implicações significativas no âmbito local da Região Metropolitana de Belém.

A criação do PLANASA

A fase embrionária do desenvolvimento da política nacional de saneamento básico no Brasil foi mais evidente durante o início do regime militar. Nesse período, houve um esforço contundente para a sistematização dessa política, sendo a ampliação do acesso à cobertura de saneamento considerada uma prioridade. As bases dessa política foram estabelecidas sob a perspectiva de centralização política e administrativa, refletindo as características da estratégia institucional adotada pelos militares (COUTINHO, 2021).

O Banco Nacional de Habitação – BNH foi o ente escolhido para a estruturação dessa política, em 1967 foi encomendado ao banco um estudo para traçar um diagnóstico inicial da situação do sistema de saneamento no país, que demonstrou uma situação de desigualdade preocupante, em que apenas os municípios com melhores condições econômicas conseguiam prover esses serviços à população, porém ainda de modo insuficiente. Diante desse contexto surge em 1971 o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA, com meta de ampliar o atendimento à água em 80% e esgoto em 50% até 1980 (VASQUES, 2020).

Sob a gestão do Ministério do Interior e com o financiamento e execução da política a cargo do BNH por meio do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), que detinha a centralidade de recursos e coordenação de ações, foram desenvolvidas duas principais estratégias para incentivar a adesão dos municípios ao PLANASA. A primeira estratégia consistia no oferecimento de cotas de participação acionária nas companhias estaduais em troca da incorporação de ativos locais, principalmente em municípios mais populosos e estruturados das regiões Sul e Sudeste. A segunda estratégia era limitar o acesso dos municípios aos empréstimos fornecidos pelo BNH, condicionando-o à concessão dos serviços às companhias estaduais. Essas estratégias obtiveram sucesso na implementação do PLANASA em todo o território brasileiro. Dos 4.100 municípios existentes na época, 3.200, ou seja, 78% deles, concederam seus serviços às companhias estatais e, assim, tiveram acesso aos recursos do plano (DUTRA, MOREIRA E LOUREIRO, 2021).

Durante a implementação do plano, foram criadas 27 companhias estatais de saneamento em todo o país, incluindo a Companhia de Saneamento do Pará - COSANPA, que foi estabelecida em 1972, substituindo o Departamento Estadual de Água e Esgoto que existia desde 1962. Segundo Costa, Pierobon e Soares (2018), o PLANASA promoveu uma "estadualização da prestação do serviço de saneamento", uma vez que o acesso a empréstimos e recursos federais estava condicionado à concessão dos serviços de saneamento pelos municípios às companhias estaduais. Dessa forma, os municípios que não aderiram a esse arranjo não tinham acesso ao financiamento e, dificilmente, tinham condições de arcar com recursos próprios para esses serviços essenciais.

O plano foi idealizado pelos especialistas com o objetivo de criar companhias estaduais, classificadas como sociedades de economia mista. Essas empresas teriam caráter autossustentável, financiando a operação de suas atividades a partir das receitas obtidas. O mecanismo de subsídio cruzado seria adotado, onde as classes mais ricas subsidiariam a expansão dos serviços para as classes mais pobres por meio de tarifas diferenciadas. No entanto, de acordo com Costa (1998), essa prática nunca foi economicamente viável. A centralização e a regulamentação das companhias estaduais pelo governo federal resultaram em tarifas "sociais" em vez de tarifas mínimas, conforme previsto no plano. Na realidade, as tarifas eram mantidas

propositalmente baixas pelos governos estaduais, e os preços dos serviços urbanos eram frequentemente congelados como estratégia do governo federal para controlar a inflação no país.

Mesmo após sua extinção definitiva em 1991, o PLANASA deixou um legado duradouro ao estabelecer o protagonismo das companhias estatais de saneamento na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Embora tenha gerado relações assimétricas e conflituosas de poder entre os estados e municípios, com a transferência da gestão verticalizada para os primeiros às custas da submissão dos últimos, foi durante a vigência desse plano que ocorreu um aumento significativo na cobertura de saneamento no país. Durante esse período, a proporção de domicílios urbanos com acesso à água fornecida pela rede geral de abastecimento praticamente dobrou, conforme apontado por Souza e Costa (2016).

Durante a vigência do Plano, a COSANPA, em parceria com o BNH, implementou o projeto conhecido como Belém 2000. Esse projeto tinha como objetivo aproveitar, recuperar e expandir as unidades existentes do sistema de abastecimento de água de Belém, além de prever a implantação de novas unidades de captação, adução, tratamento, bombeamento de água tratada, reservatórios e redes de distribuição. Essas melhorias no sistema beneficiariam não apenas a cidade de Belém, mas também os municípios de Marituba e Ananindeua (MERCÊS, 1997). O arranjo organizacional atual do sistema de abastecimento da Região Metropolitana de Belém teve sua origem durante esse período, representando um legado do projeto Belém 2000.

A redemocratização e a promulgação de 1988 no contexto do saneamento

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, a responsabilidade municipal sobre a prestação de serviços urbanos, incluindo o saneamento, foi restabelecida. Esse novo cenário levou os estados, que estavam acostumados a ter uma relação autoritária com os municípios, a repensarem sua forma de atuação, principalmente diante dos municípios que desfrutavam de certa autonomia política e financeira e que poderiam optar pelo gerenciamento próprio dos serviços anteriormente conduzidos pelas estatais de saneamento. No entanto, é importante ressaltar que nem todos os municípios estavam na mesma situação. Os municípios menos desenvolvidos e com menor população dependiam profundamente das companhias estatais de saneamento e não possuíam a capacidade política, administrativa, técnica e econômica necessária para arcar com os serviços de saneamento de forma independente (VASQUES, 2020).

Como era o caso da RMB, a ampliação do sistema provocado pelos investimentos advindos do PLANASA não foi acompanhada pela sustentabilidade tarifária advinda do subsídio cruzado prometido pelo plano, com isso a Companhia Estatal se via totalmente dependente do repasse desses recursos federais para a sua sustentação. O decaimento dos valores investidos levou a uma crise no setor, que não conseguia nem manter o sistema que operava e nem realizar novos projetos para a sua expansão ou melhoria.

As tensões geradas entre estados e municípios pela disputa da titularidade e gestão dos serviços de saneamento resultaram na formação de dois grupos de interesse. O primeiro grupo era composto por municípios que já gerenciavam seus próprios serviços de saneamento, os quais se uniram na Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto em 1984. Um ano depois, surgiu a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais, que reunia 25 empresas estatais de saneamento. Somente em 1996 ocorreu a organização das concessionárias privadas de saneamento. Essa reação tardia confirma a força da provisão estatal desses serviços em todo o território brasileiro (COUTINHO, 2020).

Durante a década de 1990, as concessões instauradas à época do PLANASA já estavam prestes a expirar, com isso observou-se uma retomada da prestação dos serviços pelos municípios que se encontravam insatisfeitos com a atuação estatal e que a anos estavam nessa disputa para poder prover plenamente sua titularidade, contrariando fortemente os interesses das empresas estaduais. Além disso, nesse período o Estado Brasileiro se abria para o investimento privado, fruto de uma onda de inspiração neoliberal, que incentivou privatizações de empresas estatais. A mudança no mecanismo de governança proposto à época causou intensa reação organizada por grupos com interesses diretos e indiretos (VALENTE, 2019).

Os grupos de interesse que se opunham à privatização eram compostos por diversos atores ligados à atividade e à cadeia produtiva das empresas estaduais de saneamento. Isso incluía o executivo estadual, secretários de governo, dirigentes das empresas estatais, funcionários e fornecedores privados. Esses atores seriam diretamente afetados pelas mudanças na governança e nas relações trazidas pela privatização. Para conquistar o apoio dos defensores das empresas estaduais, o governo federal propôs que, com a privatização, a titularidade dos serviços permanecesse sob a responsabilidade do estado. Essa proposta visava evitar que os municípios mais ricos se distanciassem desse novo arranjo, tornando a privatização economicamente inviável. No entanto, essa abordagem desagradou os defensores dos municípios, que temiam perder de vez a titularidade de seus serviços. Além disso, o governo federal propôs que os prestadores de serviços ficassem subordinados à Agência Nacional das Águas (ANA), o que gerou desconfiança por parte dos defensores das empresas estaduais. Após anos de atuação livre desde o fim da centralização autoritária dos militares, sem regulação,

fiscalização ou prestação de contas, eles não viam com bons olhos a ideia de voltar a ficar subordinados ao nível federal (SOUSA E COSTA, 2016).

Com o objetivo de impedir a privatização, os grupos de interesse contrários se uniram e formaram a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), liderada por defensores dos municípios. Durante a década de 1990, eles obtiveram sucesso em suas iniciativas. No entanto, o protagonismo estatal continuou sendo dominante na operacionalização dos serviços e na definição do arranjo institucional do setor (SOUSA E COSTA, 2016).

Lei 11.445/2007 – Marco Legal do Saneamento

Com a chegada do novo milênio, na década de 2000, a tendência de privatizações foi afastada pelo primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2007, com a aprovação da Lei 11.445/2007, o Brasil passaria a alcançar um marco legal do saneamento básico. Esses atos normativos serviram de base para o estabelecimento do novo plano nacional de saneamento básico, também denominado por PLANASAB. Essa política introduziu novos arranjos institucionais que não eram tão rígidos quanto os estabelecidos pelo PLANASA. Reconhecendo a presença dos municípios como entes federativos e a heterogeneidade de cenários, a política destacou a necessidade de desenvolver soluções diferenciadas, incluindo medidas de planejamento e fortalecimento de instituições locais e regionais. (VASQUES, 2020).

A importante reestruturação do cenário normativo, representada pela Lei 11.445/2007, teve como objetivo abordar questões cruciais, tais como a universalização da política, a preservação ambiental e o respeito às peculiaridades locais e regionais. Esse marco legal desempenhou um papel determinante na busca por um estreitamento das relações interfederativas, visando à implementação coordenada e planejada da política. Nesse sentido, a União assumiu a responsabilidade pelo financiamento e gestão desse sistema, com o propósito de promover a cooperação entre os diferentes níveis de governo (VASQUES, 2020).

A Lei 11.445/2007 manteve a possibilidade de delegação da execução de serviços de saneamento por meio de contrato de programa, sem a necessidade de realização de procedimentos licitatórios. A exigência de contratos de programa tem a intenção de vedar o uso de instrumentos precários, convênios ou termos de parceria, fato que garantiria um cenário de maior segurança jurídica, no entanto, a não necessidade de licitação ainda permitiria manter as mesmas relações antes instituídas com as companhias estaduais e os municípios, com algumas diferenças, principalmente às relacionadas ao setor regulatório. Com a nova política a regulação e fiscalização passam a ser obrigatórias, mesmo que não tenha havido a delegação (VALENTE, 2019).

Diante desse contexto, a Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém - AMAE/BELÉM é criada pela Lei Municipal nº 8.630/2008, com a competência de regular os serviços de água e esgoto. No ano de 2020, ocorre a transformação da AMAE/BELÉM em Agência Reguladora Municipal de Belém - ARBEL, ampliando sua missão para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico do município de Belém. Além disso, a ARBEL incorporou a regulação da limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e também da drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, aspectos que anteriormente não eram contemplados (BELÉM, 2020).

Apesar dos avanços trazidos pela Lei 11.445/2007, Cândido (2013) aponta a persistência da controvérsia em relação à definição da titularidade dos serviços de saneamento em sistemas de interesse comum, como é o caso das regiões metropolitanas. Em 2013, diante dessa falta de definição, o Supremo Tribunal Federal (STF) emitiu uma decisão confirmando que a titularidade dos serviços de saneamento básico no país é de responsabilidade municipal quando se trata de territórios isolados. No entanto, no caso das cidades inseridas em regiões metropolitanas, a gestão deve ser realizada de forma compartilhada, sem acarretar perdas para os municípios.

Embora a Lei 11.445/2007 não resolva completamente o debate sobre a titularidade, ela traz avanços significativos, especialmente no campo da regulação dos serviços de saneamento, que são considerados fundamentais pela política, independentemente do arranjo institucional adotado. Seja o serviço de saneamento prestado por uma companhia estatal, ente privado ou consórcio, a presença de uma entidade reguladora, com capacidade técnica para avaliar a prestação do serviço e poder para impor penalidades em caso de descumprimento de metas, proporciona proteção contra interferências políticas inadequadas na gestão desses serviços. Isso estabelece um mecanismo de controle e fiscalização que previne abusos e ingerências no setor de saneamento (MESQUITA, 2023).

Lei 14.026/2020 – Novo Marco Legal do Saneamento

Os avanços e as dissonâncias trazidas pela Lei 11.445/2007 no setor de saneamento foram tema de debates nos mais diversos níveis e setores por mais de uma década, o Projeto de Lei para sua atualização que tramitou em 2019 foi aprovado e transformado na Lei Ordinária nº 14.026/2020, conhecida como novo marco

legal do saneamento básico nacional, instaurando uma nova fase para o setor no território nacional (COUTINHO, 2020).

Conhecida como o novo Marco Legal do Saneamento, a Lei nº 14.026/2020 foi aprovada pelo Congresso Nacional em março de 2020, durante a pandemia de Covid-19. Sua tramitação acelerada, em um contexto excepcional, promoveu mudanças significativas na estrutura normativa do setor, sem considerar de forma adequada as lições aprendidas com políticas federais anteriores — tanto em seus êxitos quanto em seus fracassos — e com limitada participação dos entes federativos e da sociedade por meio de consulta pública ampla e aprofundada.

Uma das principais inovações trazidas pelo novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020) foi a atribuição à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) da competência para estabelecer normas de referência regulatória para o setor. Essa medida visa promover maior uniformidade regulatória em âmbito nacional, diante da existência de diversos arranjos institucionais e modelos regulatórios que geravam insegurança jurídica. Com essa mudança, busca-se o aprimoramento da regulação setorial, com a ANA assumindo um papel de coordenação normativa em nível federal (MESQUITA, 2022).

Assim como previsto no marco legal anterior, a nova legislação mantém o estímulo à ampliação dos investimentos públicos e privados no setor, incorporando como uma de suas diretrizes o “acompanhamento da governança do setor”. A prestação regionalizada passa a ser não apenas incentivada, mas tratada como princípio fundamental e objetivo estratégico da Política Federal de Saneamento. Essa abordagem se traduz na constituição de agrupamentos de municípios com base na sustentabilidade econômico-financeira, buscando equilibrar municípios com diferentes capacidades de arrecadação. Com isso, pretende-se mitigar o risco de que a iniciativa privada concentre sua atuação apenas em localidades superavitárias, relegando os municípios mais pobres às concessionárias estaduais.

Diferentemente da política anterior, em que a regionalização era apenas uma possibilidade facultativa para fomentar ganhos de escala por meio da cooperação entre municípios, o novo marco estabelece a obrigatoriedade da regionalização como condição para o acesso a recursos federais. Tal obrigatoriedade se materializa por meio da criação de duas figuras jurídicas distintas de prestação regionalizada: (i) a unidade regional de saneamento básico — comumente chamada de microrregião —, a ser instituída pelos estados por meio de Lei Complementar; e (ii) o bloco de referência, cuja criação é atribuída à União nos casos em que os estados não implementarem a legislação complementar dentro do prazo estabelecido.

Como consequência da exigência legal, observou-se uma mobilização dos estados em torno da constituição de suas microrregiões de saneamento, como forma de viabilizar o acesso aos recursos federais vinculados à nova política. Nesse contexto, o Painel de Regionalização dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil, desenvolvido pelo Ministério das Cidades por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), tem desempenhado papel relevante ao monitorar a implementação do novo marco regulatório no que se refere à regionalização. A iniciativa busca consolidar informações e oferecer uma ferramenta de apoio à tomada de decisão por instituições públicas e agentes do setor. Nas tabelas de 1 a 5 estão apresentadas o panorama da regionalização por região.

Tabela 1: Panorama da regionalização – Região Norte

Região	Estado	Status	Nº de Microrregiões /Unidades	Observações Principais
Norte	Acre	Regionalizado	1	Todos os 22 municípios em uma única microrregião.
	Amazonas	Regionalizado	1	Manaus fora da microrregião; em consulta pública.
	Roraima	Regionalizado	1	Todos os 15 municípios.
	Rondônia	Regionalizado	1	Todos os 52 municípios.
	Pará	Regionalizado	1	Abrange os 144 municípios do estado.
	Amapá	Modelagem anterior	1 (via concessão)	Todos os 16 municípios incluídos em concessão única.
	Tocantins	Regionalizado	3	139 municípios divididos em 3 unidades.

Tabela 2: Panorama da regionalização – Região Nordeste

Região	Estado	Status	Nº de Microrregiões /Unidades	Observações Principais
Nordeste	Maranhão	Regionalizado	4	Todos os 217 municípios.
	Piauí	Regionalizado	1	Todos os 224 municípios.
	Ceará	Regionalizado	3	Todos os 184 municípios.
	Rio Grande do Norte	Regionalizado	2	Todos os 167 municípios.
	Paraíba	Regionalizado	4	Todos os 223 municípios.
	Pernambuco	Regionalizado	2	185 municípios incluídos.
	Alagoas	Regionalizado	3	Inclui Região Metropolitana de Maceió.
	Sergipe	Regionalizado	1	Todos os 75 municípios.
	Bahia	Regionalizado	20	417 municípios divididos em 20 regiões (inclui RMS).

Tabela 3: Panorama da regionalização – Região Centro-Oeste

Região	Estado	Status	Nº de Microrregiões /Unidades	Observações Principais
Centro - Oeste	Mato Grosso	Regionalizado	5	Todos os 141 municípios.
	Mato Grosso do Sul	Regionalizado	2	Todos os 79 municípios.
	Goiás	Regionalizado	3	246 municípios; inclui também limpeza urbana e resíduos sólidos.

Tabela 4: Panorama da regionalização – Região Sudeste

Região	Estado	Status	Nº de Microrregiões /Unidades	Observações Principais
Sudeste	Minas Gerais	Regionalizado Parcialmente	1 bloco implementado	Projeto arquivado; Bloco de Referência com 96 municípios em funcionamento.
	Espírito Santo	Regionalizado	1 (água e esgoto) + 4 (resíduos)	Água e esgoto em uma microrregião; resíduos sólidos em 4 unidades.
	São Paulo	Regionalizado	4	Todos os 645 municípios.
	Rio de Janeiro	Regionalizado Parcialmente	4 blocos de concessão	49 municípios com concessão; demais sem regionalização formal.

Tabela 5: Panorama da regionalização – Região Sul

Região	Estado	Status	Nº de Microrregiões /Unidades	Observações Principais
Sul	Paraná	Regionalizado	3	Todos os 399 municípios.
	Santa Catarina	Regionalizado	11	Baseado em regiões metropolitanas; todos os 295 municípios.
	Rio Grande do Sul	Regionalizado	2	Todos os 497 municípios.

O panorama nacional quanto a regionalização dos serviços de saneamento apresentado pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SNISA (Tabelas 1 a 5) demonstra que a regionalização já é uma realidade consolidada na maioria dos estados brasileiros, impulsionada pela exigência do novo marco legal do saneamento (Lei nº 14.026/2020). A estratégia predominante adotada pelos estados da região Norte e Nordeste tem sido a constituição de microrregiões únicas, o que demonstra um esforço para facilitar a gestão integrada e ampliar a cobertura dos serviços em localidades historicamente carentes de infraestrutura básica, respeitando as especificidades regionais.

Especificamente no contexto paraense, no ano de 2023 foi contratado pelo Governo do Estado do Pará um estudo a ser realizado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDS de modelagem para concessão comum dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos 144 municípios paraenses, sendo divididos por blocos de regionalização conforme orienta o novo marco legal do saneamento.

Foram realizadas modelagens pelo estudo de regionalização considerando todos os municípios do estado do Pará em uma única Microrregião, e cenários alternativos dividindo o estado em 2 e 4 Microrregiões, levando em consideração os seguintes fatores para tal divisão: I) Proximidade geográfica dos municípios, II) Ganhos de eficiência operacional devido a custos e despesas em comum, III) Ganhos de escala nos investimentos executados para aproveitamento de mesma bacia hidrográfica, IV) Divisão do alto volume de investimentos necessário para atendimento das metas de universalização dos serviços, V) Viabilização de municípios menos rentáveis através de associação com municípios com maior rentabilidade, e VI) Aumento de financiabilidade dos projetos através da diluição de custos fixos de estruturação de financiamentos e problemas com valores mínimos de captação (BNDS, 2023).

A principal conclusão do estudo foi que a regionalização mais viável seria a criação de uma única microrregião abrangendo os 144 municípios paraenses. Essa abordagem se justifica pelo elevado déficit de atendimento em todo o estado do Pará, especialmente entre os domicílios de menor renda, situados em municípios de pequeno porte, com baixa taxa de urbanização e menor renda per capita (BNDS, 2023).

Ao consolidar todos os municípios em uma única microrregião, torna-se possível maximizar as economias de escala e otimizar os custos operacionais e de investimento. Esse modelo favorece a universalização dos serviços, garantindo que o acesso não fique restrito apenas às localidades mais populosas ou economicamente atrativas. Dessa forma, aplica-se a lógica do subsídio cruzado, permitindo que os municípios com maior capacidade financeira auxiliem na viabilização do atendimento àqueles com menores recursos, promovendo uma distribuição mais equitativa dos serviços de saneamento em todo o estado (BNDS, 2023).

Em estados cuja organização anterior já permitia a distinção e regionalização em blocos, por conta de sua maior complexidade territorial e populacional, como Bahia, Santa Catarina e Minas Gerais, foram adotadas múltiplas microrregiões ou unidades regionais, refletindo a necessidade de modelos mais flexíveis e adaptados às distintas realidades locais. Há também casos, como o do Rio de Janeiro e Amapá, nos quais foram mantidos modelos anteriores baseados em concessões, que, embora não se enquadrem estritamente nas diretrizes do novo marco, representam uma tentativa de modernização da gestão dos serviços por meio da iniciativa privada.

Esse panorama demonstra que, apesar do avanço da regionalização ocorrer de forma desigual entre os estados brasileiros, a implementação do novo marco legal do saneamento tem promovido a consolidação de novos arranjos regionais, conforme previsto na legislação. Cada estado tem adotado modelos que melhor se adequam às suas realidades territoriais, institucionais e socioeconômicas.

Os blocos de regionalização trazem à tona a necessidade de se implantar tipos de governança na escala multinível, capazes de envolver os interesses dos municípios participantes, delinear a atuação efetiva dos entes reguladores nas mais diversas escalas, considerar o estado nessa dinâmica e integrar atores externos, sendo eles de caráter privado ou provenientes de arranjos de ação social (BICHIR, 2018).

A abordagem multinível de governança para análise da política pública pode ser uma estratégia promissora que permitiria a identificação do conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais, e suas interações, divergências e convergências na operacionalização no processo de produção de políticas públicas, sob contextos institucionais específicos. A governança multinível no setor do saneamento deve ser incentivada, já que em seu conceito há a incorporação da colaboração e coordenação dos atores como premissa para o enfrentamento de desafios complexos de promoção da efetividade de políticas públicas no setor (MESQUITA,2022).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A trajetória da política de saneamento no Brasil, marcada por ciclos de centralização e descentralização, evidencia os desafios estruturais enfrentados para garantir o acesso universal à água e ao esgotamento sanitário. A análise histórica permitiu compreender como diferentes modelos institucionais, desde o centralismo do PLANASA até a busca por um pacto federativo mais equilibrado com a promulgação da Constituição de 1988 e, posteriormente, com a Lei nº 11.445/2007, moldaram a governança do setor. Ainda assim, persistem desigualdades regionais e entraves à efetividade das políticas públicas, especialmente em regiões periféricas como a Região Metropolitana de Belém (RMB).

O legado de um sistema historicamente centralizado, a fragilidade institucional de parte dos municípios e a ausência de uma articulação metropolitana efetiva dificultam o avanço rumo à universalização dos serviços, apesar dos marcos legais mais recentes.

A promulgação da Lei nº 14.026/2020, como atualização do marco legal, reafirma a importância da regionalização como estratégia para ampliar a escala de atuação e atrair investimentos. No entanto, para que essa regionalização não reproduza as assimetrias do passado, é necessário fortalecer os espaços de cooperação federativa, garantir a participação dos entes locais nos processos decisórios e assegurar mecanismos de controle social e regulação efetiva.

Assim, a universalização do saneamento, especialmente em áreas urbanas vulneráveis como a RMB, não depende apenas de normas legais e metas numéricas, mas de um arranjo institucional que promova integração entre os entes federados, capacidade técnica local e uma visão de política pública orientada pela equidade e pelo direito humano ao saneamento.

Diante das análises realizadas sobre a política de saneamento na Região Metropolitana de Belém, à luz da governança multinível e das transformações trazidas pelo Novo Marco Legal, algumas recomendações podem ser propostas com vistas a fortalecer tanto o aprimoramento das políticas públicas quanto futuras investigações acadêmicas.

- A realização de estudos empíricos com base em entrevistas, grupos focais ou observação participante, que permitam aprofundar a compreensão sobre os desafios e dinâmicas da governança do saneamento na RMB;
- Investigações comparativas entre regiões metropolitanas brasileiras, visando identificar padrões e contrastes nos arranjos de regionalização, regulação e prestação dos serviços;
- Pesquisas voltadas à atuação das agências reguladoras locais, com enfoque na sua efetividade, legitimidade e influência na universalização dos serviços;
- Estudos que abordem a interseção entre saneamento, justiça ambiental e desigualdades territoriais, contribuindo para o entendimento das relações entre acesso aos serviços, urbanização desigual e vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, B.K. Geopolítica da Amazônia. Estudos Avançados, v. 19, 2005, p. 71–86.

BELEM. Plano municipal de saneamento básico de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Belém – Pará. Belém: Prefeitura Municipal de Belém do Pará, 2013.

BELEM. Revisão do plano municipal de saneamento básico, do plano de gestão integrada de resíduos sólidos e respectivas políticas municipais. Volume II – Sistema de Abastecimento de Água. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, UCP – PROMABEM, 2020b.

BICHIR, R.M. Governança multinível. Brasília: IPEA, 2018.

BNDS. Estudo econômico-financeiro para regionalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado do Pará. Brasília: Banco Nacional do Desenvolvimento, outubro, 2023.

BORDALO, C.A.L. O paradoxo da água na região das águas. O caso da Amazônia brasileira. GEOUSP: Espaço e Tempo, v. 21, n. 1, 2017, p. 120–137.

BROWN, C.; NEVES-SILVA, P.; HELLER, L. The human right to water and sanitation: a new perspective for public policies. Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, 2016, p. 661–670.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARÁ. Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água da Região Metropolitana de Belém. Belém: COSANPA, 2004.

COUTINHO, R.P.A. Trajetória político-institucional do saneamento básico no Brasil: do PLANASA à Lei 14.026/2020. Revista de Direito da Administração Pública, v. 1, n. 3, 2021.

CÂNDIDO, J.L. Falhas de mercado e regulação no saneamento básico. Revista Eletrônica Informe Econômico, ano 1, n. 1, ago. 2013.

DUTRA, J.; MOREIRA, E.B.; LOUREIRO, G.K. Competência e governança no setor de saneamento: quem faz o quê? Texto para discussão. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI-FGV), 2021.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Ranking do saneamento. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/>

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 57, 2016, p. 49–65.

MERCÊS, S.S.S. Relatório Ambiental da Região Metropolitana de Belém. Belém, 1997. 261 p.

MESQUITA, C.B.C. Tipos de governança multinível e a inteligência da regulação do setor de saneamento básico do Brasil. Journal of Law and Regulation, v. 8, n. 2, 2022, p. 110–125.

MESQUITA, C.B.C. Tipos de governança multinível e a inteligência da regulação do setor de saneamento básico do Brasil: um novo pressuposto de fluidez da competência regulatória como instrumento de governança setorial. Journal of Law and Regulation, v. 9, n. 1, 2023, p. 313–340.

ONU-BR. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

RAMOS, R.F.; FREY, K.; CORREIA, A.M.; ANJOS, L.A.P.; LEONEL, A.L. Saneamento ambiental na Macrometrópole Paulista: perspectivas para uma governança multinível. Ambiente & Sociedade, v. 23, 2020, p. 1–21.

ROCHA, G.D.M.; TEISSERENC, M.J.D.S.A.; TEISSERENC, P. Gestão da água: desafios sociopolíticos e sociotécnicos na Amazônia e no nordeste brasileiros. Revista Terceira Margem Amazônia, v. 6, n. 15, 2020, p. 150–165.

SOUSA, A.C.A.; COSTA, N.D.R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, v. 23, 2016, p. 615–634.

VALENTE, S.R.P. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, 2019, p. 1064–1092.

VASQUES, P.H.R.P. Saneamento básico: uma avaliação sobre a atuação dos setores público e privado no contexto de novas proposições regulatórias. GeoUERJ, n. 36, 2020, p. 48413.