

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Fábio José

Assessor Parlamentar na Câmara dos Vereadores de Santos
frotaferreira@hotmail.com

Francisca Cândida Candeias de Moraes

Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP/UAB
francisca.moraes@tangramsocial.com.br

Heloisa Candia Hollnagel

Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP
Heloisa.hollnagel@unifesp.br

Resumo: O saneamento básico está diretamente relacionado à saúde e bem-estar de uma população e depende de um arcabouço intersetorial. A promulgação da Lei n.º 11.445/07 acarretou em mudanças na prestação dos serviços de saneamento onde a criação de agências nas três esferas contribuem para garantir os direitos dos cidadãos, tais como a ARSESP (Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo). O presente artigo investiga o papel da regulação para a eficácia dos serviços públicos de saneamento na cidade de São Paulo. A metodologia dessa pesquisa descritiva utiliza-se de revisão bibliográfica e documental. A análise da literatura mostra a experiência internacional, destacando que as agências reguladoras devem ser submetidas a controles que não interfiram no seu desempenho técnico e garantam sua agilidade e eficiência. Adicionalmente, diversos autores concluem que além de zelar pela qualidade dos serviços prestados, as agências reguladoras podem evitar que interesses governamentais afetem o retorno dos investimentos acordados contratualmente. Um exemplo muito interessante são os acordos de cooperação intermunicipais utilizados pelo Governo do Estado de São Paulo tanto para o desenvolvimento, quanto para a saúde e meio ambiente. Importante ressaltar que na região metropolitana de São Paulo investimentos para recompor sua disponibilidade hídrica, e atender a demanda projetada, bem como desenvolver ações de educação ambiental e programas de redução de perdas. Conclui-se que a presença de agências reguladoras é indispensável para a garantia desses serviços em São Paulo, frente aos desafios atuais, principalmente para o efetivo controle social. Pesquisas futuras sobre cooperação intermunicipal, um caminho provável para a sustentabilidade e eficácia dos serviços públicos para a cidade de São Paulo serão desenvolvidas.

Palavras-chave: Saneamento básico. Controle Institucional e Social. Município de São Paulo. ARSESP. Gestão dos serviços municipais.

Abstract: Basic sanitation is directly related to the health and well-being of a population and depends on an intersectoral framework. The enactment of Law No. 11,445 / 07 led to changes in the provision of sanitation services, including the division of planning, regulation and service delivery functions. The enactment of Law 11455/07 has led to changes in the provision of sanitation services: the creation of agencies in the three spheres contributes to guarantee the rights of citizens, such as ARSESP (Sanitation and Energy Regulatory Agency

of the State of São Paulo). The present article investigates the role of regulation for the effectiveness of public sanitation services in the city of São Paulo. The methodology of this descriptive research is a bibliographical and documentary review. The literature had shown some well succeeded international experience, noting that regulatory agencies should be subject to controls which do not interfere with their technical performance and guarantee their agility and efficiency. In addition, several authors conclude that in addition to ensuring the quality of services provided, regulatory agencies may prevent government interests from affecting the return on contractually agreed investments. A very interesting example is the inter-municipal cooperation agreements used by the Government of the State of São Paulo for development, as well as for health and the environment. It is important to emphasize that in the metropolitan region of São Paulo investments are made to restore water availability and meet projected demand, as well as to develop environmental education actions and loss reduction programs. It is concluded that the presence of regulatory agencies is indispensable for the guarantee of these services in São Paulo, facing the current challenges mainly for effective social control. Future research on inter-municipal cooperation, a possible path to sustainability and effectiveness of public services for the city of São Paulo will be developed.

Keywords: Basic sanitation; Social and Institutional control; Municipality of São Paulo; ARSESP. Management of municipal services.

INTRODUÇÃO

Com a proclamação da República, a carta constitucional de 1891 atribuiu aos municípios e estados a gestão dos serviços públicos de saúde e saneamento no país. Um dos principais marcos foi o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), instituído em 1971 (Decreto Federal nº 949/69), com a criação de companhias estaduais, juridicamente constituídas como sociedades de economia mista, fundamentado na crença que as empresas seriam autossustentáveis, financiando a operação de suas atividades e ampliação a partir das receitas obtidas. Após a ditadura militar, a estrutura institucional e tecnológica criada pelo Planasa passaram a atuar no novo contexto, sem regulação alguma. Destaca-se também que entre 1970 e 1990 a pouca viabilidade econômica das atividades dessas estatais era compensada pela União a partir de empréstimos e créditos realizados a fundo perdido (SOUZA e COSTA, 2016).

Entretanto, desde a promulgação da Lei Federal n.º 11.445/07, os municípios, estados e entes federativos vem adotando a criação de autarquias especiais para regular, controlar e fiscalizar a prestação de serviços públicos essenciais. Essa lei estabelece as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico para o país, definindo o papel das

entidades encarregadas das funções de regulação e fiscalização, chamadas de ‘agências reguladoras’.

Em 2007, valendo-se desta lei o Governo do Estado de São Paulo transformou a Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), transferindo a responsabilidade dos serviços públicos de saneamento básico, energia e gás canalizado do Estado para a referida autarquia.

Desta forma, passa a ser de competência da ARSESP a celebração de convênios, acordos ou instrumentos equivalentes, bem como outros contratos e ajustes com órgãos ou entidades dos municípios ou da União, referentes à regulação, controle e fiscalização de serviços públicos, além de estabelecer normas técnicas, recomendações e procedimentos para a prestação dos serviços, disciplinando os respectivos contratos e padronizando o plano de contas dos prestadores de serviços.

Apesar do avanço, a cidade de São Paulo continua apresentando inúmeros problemas na área de saneamento básico, muitos deles relacionados ao crescimento desordenado e a constante migração de outros estados, que acabam por inviabilizar um desempenho eficaz, tendo em vista que o processo migratório invade as regiões periféricas, sem infraestrutura e incompatível com o Plano Municipal de Saneamento Básico, tornando a oferta desses serviços totalmente desigual.

Essa preocupação originou este artigo que busca na literatura aprofundar conhecimentos sobre o tema em questão, com a finalidade de obter um panorama do saneamento básico da cidade de São Paulo, bem como conhecer os avanços e dificuldades dos prestadores, agências e população, desde a implantação da regulação no município, e identificar respostas para a crise hídrica que assola o Sudeste e castiga a região, redução do volume de água nas represas e paralisação de obras essenciais de esgotamento sanitário.

Sabe-se que o crescimento desordenado é o responsável pelo surgimento de favelas, ocupação de morros e encostas, violência e degradação ambiental. A migração para as grandes metrópoles vem submetendo os gestores públicos a gastos excessivos em saneamento básico. Com o advento da Lei n.º 11.445/07 a cidade de São Paulo reestruturou os serviços de saneamento básico, criando a ARSESP (Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo), com o objetivo de regular, controlar e fiscalizar a prestação de serviços públicos essenciais nas áreas de saneamento básico, energia elétrica e gás canalizado.

Essa pesquisa buscou respostas para o seguinte questionamento: É a regulação uma possível solução para a sustentabilidade e eficácia dos serviços públicos de saneamento básico

da cidade de São Paulo? Para isso optou-se pela pesquisa revisão bibliográfica, utilizando a base de dados Scielo em busca de artigos sobre o tema além da consulta de dados oficiais.

DESENVOLVIMENTO

No Brasil o regime regulatório foi criado no período das privatizações, como parte integrante das reformas do Estado. Esse regime redefiniu o papel do Estado na economia.

Nunes et al. (2007, p. 5) explicam que:

“A reforma do Estado foi orientada por diretrizes amplamente difundidas no contexto internacional de “retirada” do poder público da produção direta de bens e serviços, criação de marcos regulatórios para os setores privatizados ou liberalizados e implementação de reformas gerenciais na administração pública para combater a estagnação econômica e a crise fiscal identificadas em diversos países”.

O marco da regulação foi o Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei 8.031/90 e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Ambos propunham transformar a Administração Pública burocrática, caracterizada como ineficiente na prestação dos serviços, em uma administração pública gerencial, ágil e qualificada para oferecer à sociedade serviços públicos de qualidade.

Silva (2006, p. 6) explica que:

“O termo ‘desestatização’ é gênero, sendo a privatização apenas uma de suas espécies. E é exatamente aí onde reside uma de suas principais diferenças em relação aos programas anteriores. Apresentando-se de uma forma muito mais complexa e profunda, esse programa não se restringia à alienação de empresas públicas, mas também outorgava ao setor privado a realização de serviços públicos (excetuados os de competência da União), bem como a abertura e a integração da nossa economia aos mercados internacionais”.

Assim, com a reforma do Estado foram transferidas às empresas privadas as atividades indevidamente exploradas pelo Estado, objetivando a redução dos gastos públicos, a modernização do parque industrial e a transformação de um mercado monopolizado em um mercado competitivo.

A proposta governamental objetivava reformas nas esferas fiscal, previdenciária e administrativa e patrimonial, através da implementação de um programa de privatização dos serviços públicos. Assim, estabeleceu-se um novo padrão de relação Estado-sociedade no país, e as atividades exercidas diretamente pelo Estado passaram a ser executadas pela iniciativa privada. Assim, a postura estatal de um Estado prestador de serviços passa a ser de fiscalizador da prestação de serviços de empresas particulares (BATISTA Jr, 2014).

Dentro dessa redefinição do papel do Estado o capital privado passa a prover serviços públicos essenciais à sociedade, e garantir que esses serviços estejam adequados aos usuários. Para isso, foram criadas as agências reguladoras que além de zelar pela qualidade dos serviços prestados, passa a evitar que interesses governamentais afetem o retorno dos investimentos acordados contratualmente, atuando como "ente administrativo técnico, altamente especializado e sobretudo impermeável às injunções e oscilações típicas do processo político" (GOMES, 2005).

As agências reguladoras foram criadas através de leis específicas, e possuem natureza jurídica de autarquias especiais, o que lhes dá autonomia e independência para desempenhar suas funções junto aos regulados e perante a Administração Pública. São responsáveis por setores específicos da administração pública, devendo ser dirigidas por pessoas dotadas de elevado grau de conhecimento e larga experiência no tocante aos assuntos correspondentes ao seu setor de atuação, devendo obedecer aos preceitos do art. 37, inciso XIX da Constituição Federal de 1988, que diz:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação” (BRASIL, 1988).

O Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, no art. 5º, inciso I, define autarquia federal como: “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (Brasil, 1967).

A Lei n.º 10.406, de 2002, que institui o Código Civil, em seu art. 41, inciso IV, diz que “as autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno”.

Godoi Jr (2008) acrescenta que:

“Age por direito próprio, e com autoridade pública, de acordo com o que foi determinado pela lei que a criou, não havendo subordinação hierárquica que anularia seu caráter autárquico. Há mera vinculação à entidade matriz que, por isso, passa a exercer, um controle legal, expresso no poder de correção finalístico do serviço autárquico para com a entidade estatal a que pertence” (GODOI Jr., 2008, p.53).

As agências reguladoras possuem estrutura colegiada de decisão com competência para normatizar, disciplinar e fiscalizar a prestação de bens e serviços públicos, por agentes econômicos públicos e privados, em diversos campos da atividade econômica, mantendo vínculo com a Administração Central, porém de forma autônoma.

De acordo com o Tribunal de Contas da União:

“Para que as agências cumpram suas funções regularmente, suas ações devem ser técnicas, autônomas e possuir legitimidade, prestando contas à sociedade e certificando-se de que sua atuação gera mais benefícios que obrigações e custos” (TCU, 2013).

Baldwin et al (1998 apud Silva, 2013) afirmam que o termo ‘regulação’ é identificado em diversas publicações, em três abordagens: como regras específicas; como todos os modos de intervenção econômica e social do Estado; e, todas as formas de interação e influência do comportamento econômico e social, independente de quem os execute.

Desta forma, a partir dos anos 1990 surgem as agências reguladoras como autarquias especiais, com autonomia financeira e administrativa — características fundamentais para o

bom desempenho das atribuições a elas conferidas —, com a missão de corrigir as distorções e imperfeições do modelo regulador existente, e resgatar a reputação e credibilidade do Estado perante a sociedade e mercados interno e externo.

Durante o governo militar a tarifa de energia era única no país, independentemente das características da área de concessão e dos custos de produção de cada empresa. Porém, em 1995 o Governo Federal promulga a Lei de Concessões do Serviço Público n.º 8.987, com base no art. 175 da Constituição Federal, e no mesmo ano a Lei do Setor Elétrico n.º 9.074, que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões de serviços públicos existentes e desverticalização dos serviços de energia elétrica, assegurando o retorno financeiro das concessionárias (ANEEL, 2008).

Na segunda metade da década de 1990 e no início da seguinte, estabeleceram-se as primeiras agências reguladoras brasileiras de iniciativa da União — Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviário (ANTAQ); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Agência Nacional de Águas (ANA).

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2013):

“A autonomia decisória, as leis de criação das agências reguladoras e a Lei Geral de Gestão de Recursos Humanos dessas entidades (Lei 9.986/2000) estabelecem que seus dirigentes sejam nomeados, por prazo fixo e não coincidente, pelo presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal para aprovação, afastada a possibilidade de exoneração ad nutum. Esse procedimento confere a essas entidades maior autonomia frente ao Executivo e alavanca a participação da sociedade por meio do Poder Legislativo” (TCU, 2013).

Essas agências foram criadas na esfera federal, e posteriormente foram criadas nas esferas estaduais e municipais, com características próprias que, segundo Carneiro (2013), as distinguem de outras entidades da administração pública:

- São dirigidas por órgãos colegiados, compostos de diretores com mandato estável e aprovados pelo Legislativo;

- São dotadas de independência decisória, na medida que suas decisões não são passíveis de recursos hierárquicos;
- Cabe-lhes implementar políticas setoriais sem a interferência de pressões conjunturais;
- No exercício das funções regulatórias e de fiscalização, devem atuar com absoluta isenção e equidistância em relação aos interesses econômicos dos agentes privados e aos interesses conjunturais do Executivo;
- O principal bem tutelado pelas agências reguladoras é o serviço do ponto de vista do usuário, seja no sentido de ampliá-lo e melhorá-lo, seja no de reduzir seus custos;
- Seu instrumento básico de atuação é a tarifa regulada em contrato.

A experiência internacional mostra que as agências reguladoras devem ser submetidas a controles que não interfiram no seu desempenho técnico e garantam sua agilidade e eficiência, tendo em vista que funcionam como o elo mediador entre o governo, usuários dos serviços públicos e empresas prestadoras de serviços (cessionárias).

A Lei Federal n.º 11.445, de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Um dos princípios desta lei é a universalização dos serviços de saneamento básico, para que todos tenham acesso ao abastecimento de água de qualidade e em quantidade suficientes às suas necessidades, à coleta e tratamento adequado do esgoto e do lixo, e ao manejo correto das águas das chuvas (Brasil, 2007).

De acordo com a referida lei são considerados saneamento básico, o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- Abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- Esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

- Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por um único prestador do serviço para vários municípios, contíguos ou não; uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração; e, compatibilidade de planejamento (Brasil, 2007).

São também requisitos da lei que todo município execute um Plano Municipal de Saneamento Básico, que deve ser um diagnóstico dos sistemas de água, esgoto, lixo e drenagem pluvial do município. Também constará as metas, objetivos e o tempo estimado para se alcançar a universalização ou a melhor eficiência dos sistemas. Este plano deve ser um documento técnico, de linguagem simples, discutido em instâncias com a presença da sociedade, e posteriormente ser de fácil acesso a todos. Este plano é um instrumento de políticas públicas. As demandas de investimentos em saneamento básico, direcionadas ao governo federal, estão condicionadas pela existência e cumprimento deste plano (BRASIL, 2007).

O CASO DE SÃO PAULO

A Lei Municipal n.º 14.934, de 18 de junho de 2009 (anexo III, vol. II), autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar contratos, convênios e outros tipos de ajustes com o Estado de São Paulo e empresas vinculadas, com a finalidade de regulamentar o oferecimento compartilhado do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no âmbito do município de São Paulo (Brasil, 2009).

O art. 13, da Lei Municipal citada prevê a apresentação de um Plano Municipal de Saneamento Básico, com metas orientadas para:

- I) Estabelecimento de ações preventivas na gestão dos recursos hídricos, por meio das atividades de drenagem urbana, disposição final de resíduos sólidos e líquidos e preservação de áreas de mananciais e proteção ambiental;
- II) Integração das políticas, programas e ações governamentais de saneamento, saúde, recursos hídricos, desenvolvimento urbano, habitação, uso e ocupação do solo;

- III) Utilização dos indicadores sanitários, epidemiológicos e ambientais como parâmetros do nível de qualidade de vida da população e como norteadores das ações de saneamento;
- IV) Incentivo a atividades de educação ambiental sanitária, com ênfase em saneamento.

De acordo com o Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo, o atendimento do município com os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nunca esteve a cargo do município. Inicialmente foi prestado por uma empresa privada, e em seguida pelo Governo do Estado, que responde pelo mesmo até hoje (Brasil, 2010).

Um instrumento muito utilizado pelo Governo do Estado de São Paulo são os acordos de cooperação intermunicipais, encontrados tanto para o desenvolvimento, quanto para a saúde e meio ambiente.

Esses acordos estão amparados pela Lei Municipal n.º 14.934, de 2009, autorizou o Poder Executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, inclusive convênio de cooperação e contrato de programa, com o Estado de São Paulo, com a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) e com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), previstos nas Leis Federais n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, n.º 9.074, de 7 de julho de 1995, n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como na Lei Complementar Estadual n.º 1.025, de 7 de dezembro de 2007, com a finalidade de regulamentar o oferecimento compartilhado do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de São Paulo, bem como assegurar a sua prestação pela SABESP, pelo prazo de 30 (trinta) anos, prorrogável por igual período (Brasil, 2009).

Porém, a referida lei determina que:

“Os investimentos a serem realizados pela SABESP sejam definidos em conjunto pelo Estado e pelo Município de São Paulo, observados os Planos Municipal, Metropolitano e Estadual de Saneamento, que constituirão, para essa finalidade, um Comitê Gestor formado por representantes indicados pelos dois entes”;

Os investimentos previstos no acordo devem ser completamente amortizados no decorrer da execução do ajuste que for celebrado com a SABESP, ressalvados os investimentos de caráter extraordinário não pactuados inicialmente;

A SABESP e o Município realizam um acordo sobre os valores a serem transferidos a este último, a título de contrapartida inicial, que poderão ser utilizados pelo Município no equacionamento de suas pendências financeiras com a SABESP, após a conclusão da avaliação econômico-financeira dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do município de São Paulo.

No Estado de São Paulo, a Sabesp opera em 112 municípios com universalização do abastecimento de água e da coleta e tratamento de esgoto. Atualmente, a empresa coleta 81% e trata 75% dos esgotos coletados no Município de São Paulo. Em relação aos serviços de água, o atendimento é de 92% (Brasil, 2010).

Na região metropolitana de São Paulo há dois tipos de sistemas de abastecimento de água:

- Sistema integrado: compreende oito sistemas produtores, que geram a vazão de 65 m³/s, para atender 18,3 milhões de pessoas em 24 municípios atendidos pela SABESP e outros seis que compram água por atacado (Santo André, São Caetano do Sul, Guarulhos, Mogi das Cruzes (parcial), Diadema e Mauá).
- Sistemas isolados: constituem sistemas individualizados para 9 municípios: Cajamar, Pirapora do Bom Jesus, São Lourenço da Serra, Juquitiba, Mairiporã, Guararema, Biritiba-Mirim, Salesópolis e Santa Isabel. Destes Santa Isabel não é administrado pela Sabesp.

Em São Paulo a ARSESP é a autarquia especial responsável pela regulação, controle e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento de titularidade estadual e, por delegação, dos de titularidade municipal, tendo como objetivo a proteção dos interesses do poder concedente, da concessionária e dos usuários, quanto ao cumprimento dos compromissos contratuais firmados entre as Prefeituras e as Concessionárias.

Com relação ao esgotamento sanitário de São Paulo, cabe salientar que todas as cinco grandes bacias de contribuição de esgotos da Região Metropolitana de São Paulo estão contidas na bacia do Alto Tietê. Para cada uma delas, foram implantadas redes coletoras, coletores-tronco, elevatórias e interceptores que encaminham os esgotos para as Estações de Tratamento de Esgotos (ETE), a saber: Barueri, Parque Novo Mundo, São Miguel, Suzano.

(Rio Tietê e ABC, que está situada à margem de outro curso d'água, o Ribeirão dos Meninos, afluente do rio Tamanduateí) (Brasil, 2010).

O tratamento de esgotos do Município de São Paulo é efetuado por quatro ETE (ABC, Barueri, Pq. Novo Mundo e Suzano) e apenas a ETE de Suzano não trata esgotos coletados do Município. A coleta de esgotos normalmente é feita por gravidade, cuja rede acompanha a conformação topográfica das bacias hidrográficas (ou bacias de esgotamento) em direção à foz do curso d'água ou fundo de vale. O sistema de coleta em São Paulo é constituído por 140 bacias de esgotamento, e apresenta cerca de 15.193 km de rede coletora de esgoto (Brasil, 2010).

O Sistema Parque Novo Mundo atende parte das zonas Leste e Norte do Município de São Paulo e foi projetado para atender parte do Município de Guarulhos. O Sistema São Miguel atende basicamente o extremo Leste do Município de São Paulo, e ainda parte dos Municípios de Guarulhos, Arujá, Ferraz de Vasconcelos, Poá e Itaquaquetuba (Brasil, 2010).

No que diz respeito à produção de água, o problema principal é que São Paulo se instalou na Bacia do Alto Tietê, em cota elevada para uma cidade dessas dimensões, com a conseqüente escassez de água. Para contornar o problema e atender a região metropolitana a Sabesp, ao longo do tempo, promoveu reversões de água de outras Bacias como a do Rio Piracicaba. Como a redução de disponibilidade hídrica significa impedimento do desenvolvimento, estas bacias iniciam processo de pressão para a redução das derivações (BRASIL, 2010).

Portanto, na região metropolitana de São Paulo urge a necessidade de se efetuar investimentos para recompor sua disponibilidade hídrica, e atender a demanda projetada, por um lado e, por outro efetuar a gestão sobre a demanda, com ações de educação ambiental e programas de redução de perdas.

AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA

Destaca-se que o Controle Institucional coaduna com os Princípios Regedores da Administração Pública, sejam eles *expressos*: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (art. 37, caput, CRFB/88) ou *implícitos*: Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, Autotutela, Indisponibilidade dos Bens Públicos, Continuidade dos Serviços Públicos, Razoabilidade e Proporcionalidade.

Ao longo desta pesquisa pode-se observar que São Paulo é uma potência socioeconômica. A economia paulista é caracterizada com a mais industrializada e integrada ao mercado interno – representando 28,7% do PIB do país, sendo fortemente dependente das diretrizes nacionais de política econômica (BRASIL, 2015).

Dados do IBGE (2015) apontam que o município abriga 11,9 milhões de habitantes, e em todo estado 44,5 milhões, sendo esse o município mais populoso do Brasil. Por essa razão, a missão de oferecer serviços públicos essenciais de qualidade aos seus habitantes não é uma tarefa fácil.

Apesar de fundamental para a promoção da saúde e qualidade de vida da população, durante muitos anos o setor de saneamento básico não teve um modelo institucional definido, uma política específica e um marco regulatório. Com o advento da Lei n.º 11.445/07, o governo federal estabelece diretrizes para o saneamento básico nacional, em especial para os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e limpeza urbana (BRASIL, 2007).

A Lei n.º 11.445/07 trouxe significativas mudanças na prestação dos serviços de saneamento, dentre elas a divisão das funções de planejamento, regulação e prestação dos serviços. A lei determina que essas atividades sejam desempenhadas por diferentes atores. Assim, cabe ao município planejar, e a um ente público municipal ou concessionária executar. A regulação e fiscalização passam a ser de competência de uma entidade autárquica, autossuficiente, e com autonomia administrativa, financeira e decisória, além de capacidade técnica para essa finalidade (BRASIL, 2007).

Assim, surgem as agências reguladoras, como autarquia de regime especial, cuja lei instituidora lhes conferem privilégios específicos, aumentando sua autonomia em relação as autarquias comuns. Os instrumentos que permitem a sua independência decisória são o mandato fixo dos dirigentes; as receitas próprias e as decisões colegiadas (BATISTA Jr, 2014).

São Paulo conta com a ARSESP (Agência Reguladora de Saneamento e Energia), que está ligada à Secretaria de Saneamento e Energia, e tem como atribuições regular, controlar e fiscalizar os serviços de gás canalizado e de saneamento básico estadual, bem como os serviços e atividades de energia ou de saneamento básico municipal, cuja regulação seja delegada ao Estado pelos órgãos competentes.

A Diretoria Colegiada da ARSESP decide sobre aprovação de regulamentos para os setores regulados, julga processos administrativos e aplica multas por descumprimento das

regras dos contratos ou dos regulamentos, aprova reajustes e revisões tarifárias, dentre outras atribuições.

Considera-se que a criação das agências reguladoras foi um grande avanço para a nação, principalmente para os municípios, que ao delegar as funções de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento para uma agência reguladora, o município passa a contar com um corpo técnico qualificado e empenhado na melhoria das condições de prestação do serviço de saneamento, sem custos para o município. Desta forma, sobram mais recursos para investimentos em outras áreas prioritárias da administração municipal.

Não menos importante nesse processo é o controle social, que pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública.

Considerando a prestação de serviços públicos de saneamento básico, além da universalização de acesso, integralidade, disponibilidade, eficiência e sustentabilidade econômica (art. 2º, Lei nº 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico) prevê a participação ativa da sociedade. Os mecanismos de Controle Social (art. 34, Dec. nº 7.217/10) são debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades, participação de órgãos colegiados de caráter consultivo tanto na formulação da política de saneamento básico, quanto no planejamento e avaliação.

Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção, fortalecimento da cidadania e garantia de qualidade dos serviços, mas autores apontam alguns desafios:

“É forçoso reconhecer os avanços alcançados, cujo destaque é a criação da própria legislação em si, sabendo-se que, contudo, são insuficientes, tanto do ponto de vista do alinhamento com uma proposta mais avançada de participação quanto, sem dúvida, na perspectiva das práticas exercidas, o que constitui, igualmente, importante questão a ser examinada em estudo específico” (SOUZA, 2016, p. 155).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As agências reguladoras surgiram em função do descrédito da sociedade na prestação de serviços públicos essenciais pelo Estado e da necessidade do controle social. Sua criação ocorre através de lei, e são caracterizadas como autarquias especiais, obedecendo aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. São dotadas de autonomia para fiscalizar os contratos e concessões, bem como os serviços prestados à população. Porém, esse papel ainda não é exercido na plenitude pela sociedade brasileira.

Sabe-se que a relação entre o saneamento, saúde e ambiente é muito estreita, tendo em vista que cada uma delas impacta diretamente sobre a outra. Desta forma, ao se falar em saneamento básico se está tratando da saúde e do meio ambiente, conjuntamente. As ações relacionadas ao saneamento básico refletem nas condições ambientais e na qualidade de vida do ser humano.

No Brasil, conforme verificado ao longo das duas últimas décadas a preocupação com a prestação desses serviços tornou-se evidente, e a criação das agências reguladoras, consórcios e concessão de serviços, firmados após a desestatização do Estado trouxe inúmeros progressos para o país e benefícios para a população em geral, principalmente na cidade de São Paulo.

Apesar dos avanços, obtidos pela formulação de um planejamento municipal bem estruturado, e da concessão de serviços públicos essenciais à empresas privadas, a região metropolitana de São Paulo apresenta inúmeros problemas na área de saneamento básico, entre eles a falta de fornecimento de água em quantidade suficiente e com qualidade que a enquadre nos padrões de potabilidade; a coleta dos esgotos gerados pelas populações, o tratamento e sua disposição de forma compatível com a capacidade do meio ambiente em assimilá-los; e a limpeza pública, incluindo todas as fases de manejo dos resíduos sólidos domésticos, até sua disposição final, compatível com as potencialidades ambientais.

Para finalizar, considera-se cumprido o objetivo principal desta pesquisa tendo em vista que foram discutidas e analisadas as políticas públicas de saneamento básico para a cidade de São Paulo, bem como o atual estágio de independência decisória e autonomia administrativa das agências reguladoras, e apresentado um panorama atualizado da independência decisória e autonomia administrativa das agências reguladoras. Sugere-se para pesquisa futuras um estudo sobre cooperação intermunicipal, por se entender ser um caminho provável para a sustentabilidade e eficácia dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA JÚNIOR, M.R.M. (2014). Agências reguladoras. Revista Jus Navigandi, Teresina, 19(3883),1-4. 17 fev. Recuperado em 23 outubro de 2015, de <http://jus.com.br/artigos/26712>.

BRASIL (1967). Decreto Lei n.º 200. Estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: SAJ.

_____ (1988). Constituição Federal de 1988. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: SAJ, 1988.

_____ (1993). Lei n.º 8.666. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: SAJ.

_____ (1995a). Lei n.º 9.074. Normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: SAJ.

_____ (1995b). Lei n.º 8.987. Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: SAJ.

_____ (2002). Lei n.º 10.406. Institui o Código Civil. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: SAJ.

_____ (2005). Lei n.º 11.107. Normas gerais para contratação de consórcios públicos. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: SAJ.

_____ (2007). Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007 Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: SAJ.

_____ (2010). Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Recuperado em 30 abril de 2016 de, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm.

BRITTO, A.L.N.P.; MELLO, Y.R. & BARBOSA, P.S.O. (2015). Consórcios intermunicipais na área de abastecimento de água e esgotamento sanitário: discutindo as experiências existentes. Anais... XIX Exposição de Experiências Municipais em Saneamento. Poços de Caldas: ASSEMAE.

- CARNEIRO, J.G.P. (2013). Características próprias das agências reguladoras. Governo do Estado de São Paulo. Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos dos Sistemas de Transportes de Passageiros. São Paulo: STM.
- GODOI Jr, J.V. (2008). Agências reguladoras: características, atividades e força normativa. Dissertação (Mestrado). Universidade de Marília. Marília, Paraná.
- GOMES, J.B.B. (n. d.) Agências reguladoras: a «metamorfose» do estado e da democracia. Recuperado em 23 outubro de 2015, de <http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp> >. 23 out. 2015.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Projeção da população do Brasil e unidades da Federação. Recuperado em 22 outubro de 2015, de <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>.
- MANZATO, A.J. & SANTOS, A.B. (2012). A elaboração de questionários na pesquisa quantitativa. Universidade Estadual Paulista. Departamento de Ciência de Computação e Estatística. São Paulo: IBILCE/UNESP.
- NUNES, E.; RIBEIRO, L.M. & PEIXOTO, V. (2007). Agências Reguladoras no Brasil. Observatório Universitário. Instituto Databrasil, Ensino e Pesquisa, associado à Universidade Candido Mendes. Série Doc. de Trab. n. 65. Rio de Janeiro: Databrasil.
- SANTOS, C.S.G. (2013). Agências Reguladoras de Saneamento Básico: uma análise à luz dos princípios regulatórios da Lei 11.445/2007. Dissertação (Mestrado). Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro: FOC.
- SÃO PAULO (2010). Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo. Vol. I. São Paulo: PMSP. 252p.
- SÃO PAULO. (2007). Lei Complementar Estadual n.º 1.025. Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP. Governo do Estado de São Paulo. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. São Paulo: SGP.
- SÃO PAULO. (2009). Lei Municipal n.º 14.934. Autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos, convênios e outros. Câmara Municipal de São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo: SGM, 2009.
- SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo (n. d). Uma potência chamada São Paulo. Recuperado em 22 outubro de 2015, de http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/principal_conheca.

SILVA, E.L. & MENEZES, E.M. (2005). Metodologia da Pesquisa e elaboração de dissertação. 4ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC.

SILVA, E.M. (2006). A independência das agências reguladoras no Brasil e o projeto de lei n.º 3.337/2004. Prêmio SEAE 2006. 2. lugar. Secretaria de Acompanhamento Econômico. Brasília: SEAE. Recuperado em 02 de julho de 2015 de: <http://esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/i-premio-seae-2006/monografias-2006/2-lugar-tema-2-estudantes>

SILVA, G.H.T. (2013). Performance regulatória: uma análise do Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa no contexto da atual Agenda de Reforma Regulatória no Brasil. Dissertação (Mestrado). Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro: FOC.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. (2016). Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.23, n.3, jul.-set., p. 615-634.

SOUZA, C. M. (2016). Participação dos cidadãos e saneamento básico: panorama da legislação nacional. Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros, v. 63, p. 141-158.

Recebido 07/02/2018
Aprovado 11/08/2018