

V-058 - DESENVOLVIMENTO DE UM MARCO REGULATÓRIO – A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ

Marcella Facó Soares⁽¹⁾

Engenheira Civil pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em Engenharia Hidráulica e Saneamento pela Universidade Federal do Ceará. Analista de Desenvolvimento Urbano da Secretaria das Cidades e Professora da Faculdade Nordeste (FANOR).

Alisson José Maia Melo⁽²⁾

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (desde 2013). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2013). Analista de Regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (desde 2008). Professor do Centro Universitário 7 de Setembro (desde 2016)

Alceu de Castro Galvão Junior⁽³⁾

Engenheiro Civil, Mestre em Engenharia Hidráulica e Saneamento, Doutor em Saúde Pública. Atualmente, Coordenador de Saneamento da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará. Autor e Editor de livros sobre regulação e planejamento de saneamento básico.

Endereço⁽¹⁾: Av. General Afonso Albuquerque Lima, s/n – Edifício SEPLAG 1º andar – Fortaleza - CE - CEP: 60.822-325 - Brasil - Tel: (85) 3101-4460 - e-mail: marcella.faco@cidades.ce.gov.br

Endereço⁽²⁾: Av. Santos Dumont, 1789 - 14º Andar - Aldeota, Fortaleza – CE - CEP: 60.150-160 - Brasil - Tel: (85) 3101-1011 - e-mail: Alisson.melo@arce.ce.gov.br

Endereço⁽³⁾: Av. General Afonso Albuquerque Lima, s/n – Edifício SEPLAG 1º andar – Fortaleza - CE - CEP: 60.822-325 - Brasil - Tel: (85) 3101-4447 - e-mail: alceu.galvao@cidades.ce.gov.br

RESUMO

A construção de um marco regulatório para o setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário é de extrema importância para a organização política e estrutural do setor. O Estado do Ceará implementou em 2016 a Política Estadual para esse setor. Desta forma, realiza-se uma análise das legislações vigentes e já publicadas, assim como do processo de elaboração e implementação da Lei Complementar nº 162/2016, do Estado do Ceará, para desenvolver diretrizes para a construção de um marco regulatório. Adota-se metodologia consistente em análise comparativa de documentos legislativos, com uma pesquisa de natureza exploratória, mas cujo propósito principal é apresentar o marco regulatório estadual. Conclui-se que uma Política Estadual de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deve ter como foco precípua o investimento, necessário para atingir as metas de universalização dos planos de saneamento básico.

PALAVRAS-CHAVE: Política, Projeto de Lei, Legislação.

INTRODUÇÃO

Em 2007, foi publicado o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil, a Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento, elencando doze princípios para o setor, destacando-se a universalização do acesso. Ademais, são instituídos o controle social, o planejamento, a regulação da prestação dos serviços e instituídos instrumentos para o desenvolvimento da política federal (BRASIL, 2007). Apesar dos avanços trazidos pelo marco regulatório, o normativo não esclarece quanto as competências dos estados membros da federação.

Anterior a edição da Lei nº 11.445/2007, os primeiros Estados a desenvolver políticas específicas para o setor foram: São Paulo (1992); Minas Gerais (1994); Rio Grande do Sul (2003); Rio Grande do Norte e; Goiás (2004). Estas políticas visavam garantir condições ambientais e de saúde pública afetas ao setor e promover o planejamento e o desenvolvimento da política em cada estado. (Galvão Junior et al, 2009).

Com efeito, a elaboração de uma política estadual, haja vista as incertezas quanto à competência para garantir os serviços, deve pensar em mecanismos de cooperação entre Estados e municípios, razão pela qual o foco da política pública para o setor deve atender a uma demanda social ou administrativa mais do que a uma demanda

política. Deve-se compreender, na composição dos atores a participarem da formulação e implementação da política estadual, a competência de cada umas das funções propostas no texto e a repercussão social e administrativa do texto proposto.

Apesar de ter sido um marco para o setor, a Lei nº 11.445/2007, existem peculiaridades regionais que não são abordadas no normativo e que dever ser detalhadas no âmbito estadual, assim como outros assuntos de grande importância para o setor, que foram negligenciados pelo marco regulatório. Desta forma, a formulação de uma Política Estadual permite uma melhor estruturação do setor, atendendo as peculiaridades de cada estado.

Com base na experiência do Estado do Ceará, quando da elaboração de sua própria política, houve uma preocupação em não reproduzir o teor da lei federal, nem de repetir instrumentos adotados nas políticas estaduais elaboradas anteriormente a 2007, mas construir da folha em branco todo o arcabouço necessário para as peculiaridades regionais e locais.

OBJETIVO DO TRABALHO

O presente trabalho visa estabelecer um conjunto de diretrizes técnicas para o processo de elaboração de Projeto de Lei de Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi baseada em três etapas principais:

1. Análise da Lei 11.445 de 2007, visando identificar as diretrizes para a elaboração de Projetos de Lei e de um conjunto de legislações estaduais publicadas acerca do tema;

Pesquisou-se um conjunto de Políticas Estaduais já publicadas acerca do tema, sendo identificadas 11 leis. Para a construção da análise das legislações estaduais publicadas, observando se o marco regulatório definia as responsabilidades dos diversos atores públicos setoriais, previa a sistematização das informações, instituiu fundos de universalização, conselhos e planos.

2. Estudo de Caso – Lei Complementar do Estado do Ceará nº 162 de junho de 2016.

Considerando que os aspectos institucionais de cada estado interferem no processo de elaboração de um projeto de lei, optou-se pelo Estudo de Caso. A escolha deste estado deu-se após um levantamento das leis mais recentemente publicadas. Dois estados publicaram suas políticas em 2016, Ceará e Goiás, sendo que o primeiro publicou também o decreto que regulamenta a Política. Portanto, adotou-se como Estudo de Caso: a Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Ceará, instituída pela Lei Complementar Estadual nº 162 de junho de 2016.

Incluiu-se nesta etapa a identificação dos procedimentos adotados para a aprovação do Projeto de Lei da Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Ceará, identificando os atores que participaram do processo, os instrumentos de Controle Social utilizados, as principais dificuldades e encontradas, análise das emendas propostas pelos deputados estaduais e os mecanismos inovadores da proposta.

RESULTADOS

Análise do Marco Regulatório Nacional do Saneamento

Apesar de a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pertencer aos Municípios, e o Estado só interferir nesta seara nas regiões metropolitanas, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, é inquestionável a importância da referida unidade federativa no desenvolvimento do setor. Assim, faz-se fundamental que os Estados desenvolvam suas Políticas Estaduais de Saneamento considerando as diretrizes estabelecidas pelo Marco Regulatório Nacional, ou seja, incluindo:

1. Envolvimento dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento, dos usuários de serviços de saneamento básico e das entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor;
2. Compatibilidade com as legislações federais e municipais que abrangem o tema;
3. Tratamento das especificidades locais, considerando a realidade do Estado;

É fundamental a participação dos órgãos públicos e privados que atuam diretamente no setor de Saneamento, especialmente os prestadores de serviço e entidade reguladora.

Outro ponto de destaque, é a previsão, na Lei nº 11.445/2007, de um sistema de informações como ferramenta para execução da política pública. Sistemas de informação são diferenciais significativos na tomada de decisão, permitindo hierarquização de demandas, identificação de problemas e um planejamento diferenciado para o setor. Assim, apesar do normativo estabelecer a necessidade da ferramenta somente para o titular dos serviços, observa-se como vantajoso que o mesmo seja adotado pelos estados, desde que as informações estejam compatíveis com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SNIS, e que agregam informações necessárias para a gestão estadual.

Observa-se ainda que a legislação prevê a obrigatoriedade na ligação de esgoto, mas não prevê sanções para casos de descumprimento. Assim como aborda o controle social.

Análise de Legislações Estaduais publicadas acerca do tema – *Benchmarking*

As legislações analisadas apresentam forte relação entre o tema de Saneamento e o de Saúde Pública. Havendo em alguns textos, inclusive, atribuições aos órgãos de saúde, como no caso da Política Estadual de Saneamento do Maranhão, que define a Secretaria de Saúde como o órgão coordenador da Política de Saneamento. A Tabela 1 apresenta resumidamente alguns dos resultados encontrados pela análise e comparação entre as legislações produzidas:

Tabela 1: Comparativo entre as Políticas Estaduais analisadas

Estado	Lei	Ano	Órgão Gestor da Política	Sistema de Informação	Plano Estadual ou Regional	Conselho (Siglas quando existentes)
Minas Gerais	11.720	1994	Não definiu	Não definido na lei	Plano Estadual – PESB	CESB
Mato Grosso do Sul	2.263	2001	CONESAN – vinculado à Secretaria de Estado de Habitação e Infraestrutura	Não definido na lei	Não definido na lei	CONESAN
Mato Grosso	7.638	2002	Secretaria de Estado de Transportes	Não definido na lei	Plano Estadual e Regionais	Conselho Estadual e Comissões Regionais
Rio Grande do Norte	8.485	2004	Secretaria de Recursos Hídricos	Não definido na lei	Plano Estadual	Não definiu conselho específico
Bahia	11.172	2008	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	Sistema de Informação não nomeado	Plano Estadual	Atribuiu ao CONCIDADES
Espirito Santo	9.096	2008	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	INFOSAN	Plano Estadual e Regionais	CONSAN
Alagoas	7.081	2009	Secretaria de Infraestrutura	Sistema de Informação não nomeado	Plano Estadual e Regionais	Conferência Estadual
Maranhão	8.923	2009	Secretaria de Saúde	SEIS	Planos Regionais	CONSELHO ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO
Pará	7.731	2013	Conselho Estadual	SISEP	Plano Estadual	Conselho Estadual de Saneamento
Goiás	19.453	2016	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos	SISB	Plano Estadual	CESAN e Conferência Estadual De Saneamento Básico
Ceará	162	2016	Secretaria das Cidades	SISANCE	Plano Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário - PAAES	Conselho Gestor do Fundo e o CONCIDADES

Observa-se ainda que a maioria das legislações analisadas caracterizaram os serviços de saneamento como de natureza essencial e que alguns instrumentos da Política Estadual podem ser instituídos em outros instrumentos legais, como o caso do Estado de Minas Gerais, que possui um Sistema de Informações em Saneamento, apesar da Política Estadual não o mencionar.

Vale ressaltar que entre os instrumentos identificados para a implementação das Políticas, cinco estados optaram pela criação do Fundo Estadual como ferramenta de financiamento. O Estado do Rio Grande do Norte, por exemplo, estabeleceu que, além das multas aplicadas aos prestadores de serviços, há previsão de de 1% da Receita do Tesouro Estadual.

A utilização de financiamento por fundo setorial chegou a ser discutida na elaboração do Projeto de Lei 11.445/2007, contudo foi vetada, sendo facultativa. (Sousa e Costa, 2013) A utilização do Fundo como

ferramenta, entretanto, requer a previsão de recursos a serem direcionados a ele mediante obrigatoriedade, ou sua efetividade fica comprometida.

Entre as medidas inovadoras identificadas nas legislações analisadas, ressalta-se o Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico para o setor de Saneamento, instituído pelo Pará, o estabelecimento prévio de metas para a universalização, definido pelo Rio Grande do Norte, e a cobrança por disponibilidade de rede e criação de mecanismos legais para apoiar financeiramente e institucionalmente os prestadores de serviço do meio rural. Outro destaque da Lei Complementar nº 162 de 2016, do Estado do Ceará, é a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário atribuído às Regiões Metropolitanas, delegando à ARCE a regulação dos serviços até que os Conselhos das Regiões Metropolitanas decidam em contrário, e a coordenação compartilhada entre três órgãos para as políticas de saneamento rural, envolvendo a Secretaria de Recursos Hídricos.

Estudo de Caso – Política de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Ceará

O Projeto de Lei que derivou a Lei Complementar Estadual nº 162 de junho de 2016 é resultado de um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério Público, a Secretaria das Cidades, a Secretaria de Recursos Hídricos, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados (ARCE), a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (CAGECE), a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), o Tribunal de Contas do Município, o Tribunal de Contas do Estado, a Assembleia Legislativa e o Instituto Trata Brasil.

O processo de elaboração do Projeto de Lei da Política incluiu um Grupo de Trabalho com participação de diversas entidades estaduais, principalmente aquelas que participaram do Acordo de Cooperação Técnica. O processo de elaboração do anteprojeto de lei foi capitaneado pela Secretaria das Cidades, órgão estadual responsável pelo desenvolvimento das cidades e apoio às questões institucionais dos municípios, Ministério Público Estadual (MPCE) e a ARCE.

A minuta desenvolvida pelo Grupo de Trabalho foi divulgada e submetida a análise e considerações através de Consulta Pública, que ficou disponível em sítio eletrônico por 30 dias, recebendo 218 contribuições de 19 entidades e várias de pessoas físicas. Para sua promoção, foram enviados mais de 400 ofícios, cujo objetivo era incentivar a participação dos titulares do serviço no processo.

As contribuições apresentadas na Consulta Pública quanto às Disposições Preliminares, ou seja, aos aspectos mais gerais da Política Estadual, na qual são definidas as diretrizes e os instrumentos adotados para sua implementação, representaram 44,13% das manifestações registradas, enquanto o segundo grupo com maior número de sugestões foi o Capítulo de Prestação de Serviços, com 24,88% das contribuições. O resultado é convergente àquele encontrado na análise das legislações, que identificou a prestação dos serviços como um dos pontos mais abordados.

Além disso, o Projeto de Lei foi apresentado no Conselho Estadual das Cidades, no Conselho Estadual do Meio Ambiente e Conselho Estadual de Recursos Hídricos. As contribuições foram analisadas e, quando possível, incorporadas ao anteprojeto de lei. Vale ressaltar, contudo, que entre as contribuições foram identificados denúncias e elogios, estes representaram 17% das manifestações registradas na Consulta.

O Projeto foi entregue a Assembleia Legislativa no dia 15 de março de 2016, com realização de uma audiência pública antes da votação no plenário, ocorrida no dia 31 de maio do mesmo ano. A análise do Projeto de Lei incluiu a apreciação de 50 emendas parlamentares, das quais 22 foram aprovadas.

Quanto à análise das Emendas propostas pelos Deputados, a maior parte tratou da prestação dos serviços, sendo abordados ainda o Controle Social e a Sistematização das Informações, ou seja, houve uma preocupação evidente com a transparência e a participação popular nas políticas de saneamento. Observou-se ainda que, uma parcela significativa das emendas, não alterava o sentido das afirmativas do Projeto de Lei, mas tornava o texto mais claro e específico ao seu propósito.

A Lei Complementar publicada é dividida em 10 Capítulos e 35 artigos, cujo conteúdo aborda:

- Diretrizes em relação a prestação de serviços, regulação, controle social, planejamento e financiamento, nas áreas urbanas e rurais, além de definir as responsabilidades de cada entidade envolvida no setor, inclusive os próprios usuários;
- Sistema Estadual de Informações em Saneamento (SISANCE), Fundo Estadual de Saneamento (FESB) e Plano Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (PAAES);
- Abordagens importantes sobre saneamento rural, titularidades nas Regiões Metropolitanas, cobrança por disponibilidade de rede e regulamenta a multa ambiental pela ausência da ligação intradomiciliar, conforme destacamento a seguir.

Destaca-se que a Política Estadual definiu as atribuições de cada agente público estadual integrante do setor de saneamento, atribuindo a coordenação da Política à Secretaria das Cidades. Além disso, criou um capítulo específico para o Saneamento Rural, considerando que este representa 25% da população do estado.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Gestão do Setor

O principal desafio processual para elaboração do Projeto de Lei é o envolvimento dos titulares dos serviços, os municípios, pois um indicativo é o baixo índice de conclusão dos Planos Municipais de Saneamento (PMSB). No Ceará, por exemplo, somente 28,80% dos municípios concluíram seus PMSB, até dezembro de 2016. Os Conselhos das Regiões Metropolitanas do referido estado estão inoperantes e poucos municípios participam ativamente do Conselho Estadual das Cidades, o CONCIDADES.

Visando solucionar esse problema, algumas legislações preveem a participação ativa dos municípios nos Conselhos Estaduais, assim como outras estabeleceram o CONCIDADES como um órgão deliberativo da Política de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. No caso do Ceará, nenhuma dessas medidas foi adotada, haja vista que o CONCIDADES tem caráter consultivo e de controle. Entretanto, a obrigatoriedade da formulação dos Planos Municipais de Saneamento Básico é ratificada, sendo condicionado também o repasse de recursos estaduais à formulação ou atualização do documento. O PMSB é critério de hierarquização para acesso aos recursos do Fundo Estadual de Saneamento Básico.

Outro ponto importante a ser elaborado por um Marco Regulatório é a definição das responsabilidades. No Ceará, a gestão da política pública de saneamento é de responsabilidade da Secretaria das Cidades. A competência já havia sido definida pela Lei de Criação do órgão e foi ratificada pela Lei Complementar 162/2016. Assim, é função do órgão: implementar e promover o cumprimento da Política Estadual, participando ou coordenando sua elaboração, de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará, com destaque na inclusão social.

Durante sua fase na Assembleia, houve uma proposição de que a Agência Reguladora acompanhasse o Plano Estadual, para que não ficasse a cargo do mesmo órgão a elaboração e o acompanhamento. A proposta, contudo, não foi aprovada.

População rural e outros grupos

Quanto às demandas identificadas através da análise das legislações, destaca-se a ausência de abordagem sobre grupos especiais, como os quilombolas ou até mesmo a população rural e a definição de prazos para o cumprimento de algumas atividades.

A própria abordagem específica do saneamento rural trata-se de uma inovação, mas se pode citar alguns pontos de maior destaque na proposta, como o compartilhamento da política pública entre três órgãos da administração direta: Secretaria das Cidades, Secretaria de Desenvolvimento Agrário e Secretaria de Recursos Hídricos.

Neste ponto, observa-se a importância de um levantamento dos atores do setor e sua influência. O Estado do Ceará, ao elaborar seu marco regulatório, compreendeu que a Secretaria de Desenvolvimento Agrário era fundamental na discussão da política de saneamento rural, não somente por causa dos vultuosos recursos que aplica no setor, mas também porque parte da água consumida é direcionada para a irrigação, inclusive por meio de técnicas de reúso.

A Secretaria de Recursos Hídricos e suas vinculadas gerem os açudes do estado e são responsáveis por projetos de perfuração de poços e construção de cisternas, métodos comumente adotados na convivência com a seca.

Outro ponto de inovação que merece destaque é que, a lei disciplina que os serviços rurais de abastecimento de água e esgotamento sanitário poderão ser geridos por organizações sociais. Comumente, os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário da região rural são operados por associações comunitárias, sendo, para essas entidades, difícil acesso aos recursos estaduais ou federais. Esta medida visa solucionar esse problema, permitindo que as organizações sociais responsáveis por gerir os sistemas tenham acesso aos recursos e prestem contas dos mesmos.

Na Lei Complementar nº 162/2016, é previsto apoio técnico e administrativo do Estado às associações comunitárias para a execução da política de saneamento rural, medida que vem a garantir a sustentabilidade dos projetos rurais, ou seja, importante sugestão a ser adotada na elaboração de marcos regulatórios.

Controle Social

A Lei Complementar nº 162/2016 prevê como instrumentos de controle social os seguintes:

- Conselho Estadual das Cidades – ConCidades;
- Serviços de ouvidoria;
- Audiências e consultas públicas;
- Relatórios públicos de qualidade dos serviços;

Apesar de ter havido propostas, na Assembleia Legislativa, de atribuir ao Conselho supracitado papel deliberativo, não houve aprovação, permanecendo o previsto na lei de criação do ConCidades, ou seja, o papel consultivo quando relacionado ao Saneamento Básico.

Entre os instrumentos citados, observa-se dois de caráter periódicos e sistemáticos, os relatórios e o ConCidades, e dois que dependem de manifestação direta do poder público. A lei poderia ter criado outras ferramentas sistemáticas e até mais inovadoras. O mais próximo que há disso é a previsão de investimentos em tecnologia visando a melhoria dos serviços e do controle social.

Pode-se dizer que o controle social é abordado em outros momentos da lei, além do Capítulo VI, como, por exemplo, a obrigatoriedade de divulgação dos dados através do SISANCE, e demais informações pertinentes, do setor no sistema de informação, pois a transparência e a disponibilidade de informação também são etapas necessárias para um controle social eficaz.

Plano Estadual e Prestação Regionalizada

O Plano Estadual é instituído como ferramenta de planejamento, no Art. 8º da referida lei. Sua estrutura assemelha-se à proposta pela 11.445/2016 para os planos municipais de saneamento. Prevê que o processo de elaboração será contemplado por consulta ou audiência pública e de análise e opinião do ConCidades. A medida visa garantir o controle social na elaboração do instrumento de gestão, assim, a participação social assume sua importância no processo.

A Lei prevê ainda que sejam desenvolvidos mecanismos para garantir a prestação regionalizada e que o planejamento deve prioritariamente considerá-la.

O marco regulatório cearense prevê a articulação da Política de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário com a Política de Saúde Pública. Este nível de planejamento integrado foi uma das proposições

inseridas na Assembleia Legislativa e justifica-se sobre as diversas doenças de veiculação hídrica, falta de esgotamento sanitário ou relacionadas com o saneamento de alguma forma, como as arboviroses zika e dengue.

Regulação

Quanto à regulação, os princípios são convergentes ao marco regulatório nacional e ao preconizado no setor, trazendo, contudo, há duas inovações:

- Define a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) como agente regulador dos municípios da região metropolitana, até que o Conselho Gestor da região delibere sobre o tema;
- Define a ARCE como reguladora dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no meio rural.

A primeira medida tem jurisprudência na decisão do STF, de 16 de setembro de 2013, referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, na qual se discute a Lei Complementar nº 87/97 e Lei Ordinária nº 2.869/97. Apesar de politicamente controversa, a medida visa garantir o cumprimento do Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015, que prevê o planejamento integrado das Regiões Metropolitanas.

A segunda medida visa garantir a regulação dos serviços no meio rural, devendo ser cuidadosamente analisada pelo órgão responsável, considerando a baixa capacidade de pagamento do público alvo, ou seja, a metodologia a ser proposta pela ARCE deve considerar o mínimo de custos possível para não onerar a tarifa a ponto de inviabilizar os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do meio rural.

Questões Ambientais

Estabelece prioridade, no órgão ambiental do estado, para o licenciamento de obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, inclusive para as zonas rurais. Além disso, prevê metas progressivas para a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos, considerando a capacidade de pagamento dos usuários. Apesar de controversa ambientalmente, a medida visa garantir a viabilidade de algumas obras, principalmente vetadas pela disposição em corpo lético.

Quanto às inovações do Estudo de Caso, destaca-se a participação do Ministério Público e dos órgãos de fiscalização ambiental, o que possibilitou uma definição para a multa ambiental. Apesar de a Lei nº 11.445 de 2007 estabelecer a obrigatoriedade da ligação de esgoto, não havia previsão de penalidade, que vem a ser um mecanismo contra os elevados índices de ligações factíveis e sem interligação do Estado.

Durante a discussão sobre o tema na Assembleia, houve tentativa de redução dos valores propostos para a multa, contudo, observou-se a falta de eficácia da medida, por fim, negociou-se o valor final. A multa supracitada pode ser aplicada por órgãos ambientais municipais ou pelo órgão estadual. A previsão é que os recursos dessas multas sejam aplicados no Fundo Estadual de Saneamento Básico. No caso dos municípios, não há a obrigatoriedade do repasse para o FESB, pois feriria a autonomia federativa, mas os municípios que cumprirem a diretriz, poderão ser beneficiados com a priorização dos repasses do Fundo.

O valor da multa varia de 15 (quinze) Unidades Fiscais de Referência - UFIRCEs a 300.000 (trezentos mil) Unidades Fiscais de Referência - UFIRCEs. Segundo o Decreto 32.024/2016, que regulamenta a Política Estadual, o valor da multa é condicionado ainda a metragem quadrada da edificação poluidora e não será aplicada às economias que não possuem condições técnicas de ligarem-se à rede. Como dito anteriormente, sem a previsão de sanção para os imóveis que não se ligam à rede de esgoto, a obrigatoriedade da ligação não tem eficácia.

Outro ponto fundamental quanto à cobrança da multa, é a necessidade de notificação de que a rede está disponível para a ligação e do tempo que o usuário possui para realizar a obra sem que haja sanções, no caso em estudo, 150 (cento e cinquenta) dias. Caso opte-se pela inclusão de semelhante medida no marco regulatório a ser desenvolvido, o ente federativo deve considerar o fluxograma que será adotado, prevendo uma quantidade de dias razoável para a execução das reformas necessárias para a adequação da propriedade à

lei. Sugere-se, ainda, que o governo crie programas de incentivo a execução de interligação domiciliar de esgoto.

Sistema de Informação

Observa-se que a lei não obriga os municípios a prestarem informações ao SISANCE para garantir recursos estaduais, o que pode posteriormente prejudicar a eficácia da política, entretanto, estabelece o envio das informações como um dos critérios de priorização a serem adotados pelo Estado.

Um destaque ao referido sistema é a existência de um módulo específico para o Saneamento Rural. A proposta é convergente com a adoção ao Sistema de Informações em Saneamento e Água Rural (SIASAR) que o Estado do Ceará aderiu em 2015, uma iniciativa de vários países americanos, com o apoio do Banco Mundial, que visa implementar e manter um sistema de informações com um banco de dados sobre as comunidades rurais e o abastecimento de água e esgotamento sanitário das mesmas.

Cabe a Secretaria das Cidades, entretanto, identificar as peculiaridades do setor que não são contempladas pelo formulário pré-concebido do SIASAR, para que estas informações também venham a compor o módulo do saneamento rural.

A adoção da ferramenta de gestão por um ente federativo que venha a elaborar seu marco regulatório deve considerar a previsão orçamentária e a estrutura necessária para manter o sistema funcionando.

Prestação dos serviços

Privilegia a tarifa uniforme na área da prestação regionalizada do estado, ou seja, nos 151 municípios cujos serviços de abastecimento de água são operados pela CAGECE.

A Lei Complementar nº 162/2016 aborda a cobrança pela disponibilidade de rede, estratégia para reduzir o número de ligações factíveis no estado, pois a soma das ligações factíveis, sem interligação e tamponadas soma mais de 180 mil ligações. Representando, além de um problema ambiental, um problema para os prestadores de serviço.

Sobre o tema, foram propostas cinco emendas que alteravam o texto quanto à cobrança por disponibilidade de rede. Aquelas que tratavam de isenção, foram rejeitadas, contudo, a isenção pode ainda ser abordada pela Agência Reguladora, responsável por disciplinar a referida cobrança.

Uma reclamação observada na audiência pública, pela população, e que não é diretamente abordada no conteúdo do normativo aprovado é a cobrança pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário somente do que for consumido, sem cobranças por consumo mínimo, e a hidrometração do esgoto. Compreende-se, contudo, que não é necessária a abordagem do tema em lei, pois a agência reguladora pode deliberar sobre o tema, considerando o equilíbrio econômico entre os usuários e a prestadores de serviços.

Fundo Estadual de Saneamento Básico - FESB

Prevê-se, pela legislação analisada, que o Fundo será constituído de:

- 1% de receitas diretas dos prestados dos serviços de saneamento, excetuados os prestadores locais;
- As multas aplicadas por infração ambiental pela não ligação do esgoto;
- As multas aplicadas aos prestadores de serviços públicos de saneamento pela agência reguladora;
- Entre outros;

Por decisão da Assembleia Legislativa, as aplicações do fundo devem ser restritas no sentido de não ultrapassar 50% de aplicação na Região da Grande Fortaleza, região administrativa estabelecida pelo Governo do Estado.

O Fundo possui um Conselho Gestor designado pela Lei Complementar, composto pelos Secretários de Estados dos órgãos afetos ao saneamento básico e por representantes da sociedade civil:

- I - Secretário das Cidades;
- II - Secretário de Meio Ambiente;
- III - Secretário do Desenvolvimento Agrário;
- IV - Secretário da Fazenda;
- V - um membro do Ministério Público Estadual;
- VI - um representante de organizações não governamentais relacionadas ao setor de saneamento básico, instituídas de acordo com os incisos I e II do art. 5º da Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985;
- VII - um representante da Associação dos Prefeitos do Ceará – APRECE.

Um fato interessante na comissão proposta é a falta de definição do suplente, compreendendo que a agenda dos secretários de estado muitas vezes impossibilita a participação em reuniões do caráter do Fundo. Assim, é prevista pela própria legislação a indicação de um suplente sem exigência de cargos específicos, permitindo que seja escolhida a pessoa com melhor perfil técnico.

Pontos de destaque que devem ser observados e podem servir de exemplo para a criação de um marco regulatório em outros Estados, é a definição de que o Fundo deve ser sustentável e rentável, não devendo haver aplicação de mais de 50% de seus recursos. Além disso, o decreto regulamentar prevê que as aplicações somente poderão começar após a elaboração e publicação do Plano Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (PAAES), garantindo, assim, que os recursos serão aplicados da forma mais apropriada para contribuir com a universalização dos serviços no Estado do Ceará.

Uma das críticas recebidas, contudo, foi a ausência da Superintendência de Meio Ambiente no Conselho Gestor, apesar da Secretaria de Meio Ambiente compor o órgão. A entidade pode, contudo, participar com voz, sem voto, das reuniões e participar ativamente das câmaras técnicas que podem ser criadas pelo Conselho Gestor.

Outro questionamento válido acerca da criação do fundo é a sua forma na administração pública. Há questionamentos se a estruturação do fundo como fonte não seria mais vantajosa ao Estado do que sua estruturação como Unidade Gestora, ou seja, órgão independente, de administração indireta, vinculado à um órgão da administração pública direta. A decisão depende de cada caso, considerando que, como fonte, o acesso aos recursos seriam permitidos a qualquer secretaria, cabendo à Secretaria-Executiva o controle da sua aplicação, ou seja, a validação se os objetivos do Fundo estão sendo atendidos pelos projetos.

Observa-se que o Estado do Ceará demonstrou preocupação com a aplicabilidade dos recursos do Fundo Público, estabelecendo que a seleção de acesso aos recursos do FESB deve ser regulamentada por edital, assim como os critérios de priorização e elegibilidade, que englobarão o envio de informações ao SISANCE, a existência de PMSB e a convergência ao PAAES.

Não foi definido na legislação um número mínimo de reuniões para o Conselho Gestor, contudo, supõe-se que pelo menos uma reunião anual deve ser realizada para a aprovação da Prestação de Contas do Fundo.

A adoção deste método de financiamento em um marco regulatório deve considerar a estrutura do estado em gerir um fundo e, principalmente, a previsão de recursos a serem destinados a ele. Se não houver previsão de recursos fixos, como um percentual do prestador de serviço, provavelmente não haverá eficácia na medida.

DIRETRIZES PARA A FORMULAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO

Concluída a análise das Políticas Estaduais de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário elencadas e do processo de elaboração do Projeto de Lei aprovado no Ceará, definiram-se algumas diretrizes para a elaboração de uma Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, que podem ser divididas em dois tipos: Processo de Elaboração e o Conteúdo a ser abordado.

Processo de Elaboração

- *Identificação dos órgãos e entidades que integram o Sistema Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário e identificação de qual deles irá coordenar a Política;*

Conforme observado pelo Estudo de Caso, pode-se inclusive possuir mais de uma entidade como coordenadora da política, mas é fundamental que sejam estabelecidos todos os atores e as funções de cada um.

- *Análise das principais demandas junto aos usuários e prestadores de serviço, levando-se em consideração eu caso estes serviços sejam interpretados como de natureza essencial, somente poderão ser interrompidos sob condições especiais;*
- *Identificação das peculiaridades locais relacionadas ao setor e tratamento específico às demandas da população rural e grupos especiais;*
O caso da disponibilidade de rede para combater a ociosidade, a necessidade de legislar acerca das infrações ambientais pela não ligação de esgoto, a falta de informações para o setor de saneamento rural, são exemplos de peculiaridades locais relacionadas ao setor que podem influenciar a criação de um marco regulatório. Assim, o ente federado que está a elaborar sua legislação deve examinar suas demandas e as da população e identificar suas especificidades.
- *Envolvimento de representantes dos três poderes nas fases de concepção do projeto de lei;*
Um dos méritos observados no Estudo de Caso foi a integração entre os três poderes, com a participação do Ministério Público garantida, além do uso efetivo de ferramentas de controle social, como audiências e consultas públicas. A participação dos três poderes na concepção do normativo pode vir a prevenir ações de inconstitucionalidade e outros problemas.
- *Realização de Consultas e Audiências Públicas e divulgação do projeto junto aos Conselhos de Meio Ambiente e demais setores relacionados ao Saneamento;*

Conteúdo a ser abordado

- *Criação de mecanismos que facilitem os investimentos no setor.*
Os referidos mecanismos não se limitam a criação de fundos públicos, mas podem abranger outras estratégias identificadas pelo poder público. A criação de um Fundo específico para o setor depende bastante das especificidades de cada estado e suas demandas, sendo uma opção de mecanismo de investimento que deve ser analisado por aqueles que serão responsáveis pela implementação da Política posteriormente à sua publicação. Diante disso, faz-se necessário que sejam estabelecidos critérios para o uso dos fundos que sejam convergentes ao marco regulatório;
- *Estabelecimento da multa ambiental por não cumprimento da ligação de esgoto;*
Considerando que não é prevista sanção para aqueles que desobedecem o Marco Regulatório Nacional ao que tange a obrigatoriedade das ligações de esgoto, sugere-se que seja analisado pelo ente federado a previsão de multas por infração ambiental
- *Definição de um sistema de informações e do Plano Estadual e/ou Regional de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, conforme demanda do ente federado;*
O ente federado deve investigar quais são as ferramentas necessárias para fortalecer seu sistema de gestão pública, inclusive considerando se um plano de prestação regionalizada seria suficiente para atender a sua demanda ou a elaboração de planos regionais, ao invés de um plano estadual, entre outros exemplos. A criação de um Sistema de Informações depende da análise de viabilidade e da consideração se as informações prestadas ao SNIS atende às particularidades estaduais.
- *Integração do Projeto de Lei com as Políticas de Saúde Pública e Meio Ambiente;*
A administração deve pensar de forma integrada, compreendendo que a Política de Saneamento afeta diretamente outras políticas, como a de Meio Ambiente e de Saúde Pública.
- *Diretrizes para o fortalecimento das empresas estatais de saneamento básico;*
Não é possível alcançar a universalização sem o fortalecimento dos prestadores de serviços, principalmente as empresas estaduais de saneamento básico.

- *Criação de espaços para a participação dos municípios na concepção da Política:*
Sugere-se, inclusive, o desenvolvimento de aplicativos ou eventos abertos ao público, como mesas de discussão e fóruns,.

CONCLUSÕES

A estruturação de um setor na administração pública ultrapassa a elaboração de um Projeto de Lei, apesar de ser fundamental para o atendimento do princípio da legalidade da administração pública e para a construção de diretrizes para o setor de saneamento.

A implementação e efetivação de um marco regulatório como aqueles supramencionados requer aplicação de investimentos, recursos humanos, entre outros. Por isso, a elaboração de um Plano Estadual deve ser uma das primeiras ações, pois permite que sejam diagnosticadas as demandas do setor e definida uma estratégia para a universalização e a modernização da gestão pública no saneamento básico.

Sem uma Política Estadual ou Municipal, pode haver conflito ou sobreposição de responsabilidades no setor de saneamento, afetando a eficiência das ações e dificultando o planejamento.

A construção de um marco regulatório deve considerar o beneficiamento da população mais vulnerável e como serão tratadas as suas peculiaridades. Recomenda-se que a população rural seja tratada de forma diferenciada da população urbana, considerando seu caráter disperso e aceitabilidade de soluções individuais.

Tendo em vista que um dos grandes desafios para o setor é a dificuldade de financiamento, recomenda-se que sejam estudados métodos de investimento que viabilizem a universalização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALCE, Assembleia Legislativa do Ceará. (2016). Projeto 2/2016. Fonte: Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/proposicoes/ver.php?nome=29_legislatura&tabela=projeto_compl&codigo=23
2. BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF.
3. CEARÁ. Lei Complementar nº 162, de 20 de junho de 2016. Institui a política estadual de Abastecimento de água e de esgotamento sanitário no estado do ceará, entre outras atribuições. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, Ceará. Série 3 Ano VIII nº 116 pp 12.
4. CEARÁ. Secretaria das Cidades. (2016). Notícias. Fonte: Secretaria das Cidades: <http://www.cidades.ce.gov.br/>
5. Galvão Junior, A. C., Nishio, S. R., Bouvier, B.B., Turolla, F.A. Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro. 2009
6. Sousa, Ana. Costa, Nilson. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro 47, junho 2013.