

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO,**  
**MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS**

**A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE**  
**SANEAMENTO EM CASOS LATINO-**  
**AMERICANOS**

**João Gilberto de Souza Ribeiro**

**Belo Horizonte**

**2013**

# **A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO EM CASOS LATINO- AMERICANOS**

**João Gilberto de Souza Ribeiro**

**João Gilberto de Souza Ribeiro**

# **A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO EM CASOS LATINO- AMERICANOS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais.

Área de concentração: saneamento

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Orientadora: Dra Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima

Belo Horizonte

Escola de Engenharia da UFMG

2013

R484r Ribeiro, João Gilberto de Souza  
A regulação dos serviços de saneamento em casos latino-americanos [manuscrito] /  
João Gilberto de Souza Ribeiro. — 2013.  
235 f., enc.: il.

Orientadora: Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia.

Anexos: f. 215-235.

Bibliografia: f. 201-214.

1. Saneamento – Planejamento - Teses. 2. Política ambiental – Teses. I. Rezende, Sonaly Cristina, 1972-. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Engenharia. III. Título.

CDU: 628 (043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Escola de Engenharia

*Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos*

*Avenida Antônio Carlos, 6627 - 4º andar - 31270-901 - Belo Horizonte - BRASIL*

*Telefax: 55 (31) 3409-1882 - posgrad@desa.ufmg.br*

*http://www.smarh.eng.ufmg.br*

---

## FOLHA DE APROVAÇÃO

A Regulação dos Serviços de Saneamento em Casos Latinoamericanos

**JOÃO GILBERTO DE SOUZA RIBEIRO**

Tese defendida e aprovada pela banca examinadora constituída pelos Senhores:

Profª SONALY CRISTINA REZENDE BORGES DE LIMA - Orienta

Prof. LEO HELLER

Prof. NILO DE OLIVEIRA NASCIMENTO

Prof. ANDRÉ MONTEIRO COSTA

Prof. JOSÉ ESTEBAN CASTRO

Aprovada pelo Colegiado do PG SMARH

Versão Final aprovada por

\_\_\_\_\_  
Profª. Juliana Calábria de Araújo  
Coordenadora

\_\_\_\_\_  
Profª. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima  
Orientadora

Belo Horizonte, 19 de dezembro de 2013.

Aos latino-americanos que ainda não têm acesso à água potável.

## AGRADECIMENTOS

A experiência de fazer este doutorado é, para mim, uma grande oportunidade de amadurecimento, ao mesmo tempo em que mostra o quanto ainda tenho a aprender. Concluir esta tese foi uma tarefa árdua, sendo necessário vencer uma série de desafios. Além da ampla barreira geográfica, foi preciso dominar minhas próprias angústias e ansiedades. Várias pessoas me ajudaram nesta tarefa, é a elas que eu manifesto meus mais sinceros agradecimentos. Em primeiro lugar, à Nara, mesmo passando por situação similar de doutoramento e ainda por circunstância de verdadeira tristeza, foi o meu fiel apoio, compreensiva e amável sempre procurou me fortalecer ao longo da realização desta pesquisa, converto-me em amor para ti. Em segundo lugar, agradeço à Sonaly, minha orientadora, sua simplicidade revela que se trata de uma pessoa muito evoluída. Foi paciente e conduziu esta orientação a distância com tanta sabedoria, que a separação quilométrica até pareceu ser pequena. Sonaly tem me ajudado a vencer as limitações e a induzir à reflexão. Com amabilidade, ela está sempre disponível para ajudar a todos, será sempre uma grande referência humana para mim.

À UFMG, a mais linda das universidades! Para além do doutorado, a UFMG foi o suporte que precisei para desenvolver a graduação, especialização e mestrado. Por 13 anos tive o prazer de realizar uma trajetória maravilhosa, com o apoio institucional, que oportunizou a ampliação dos meus conhecimentos e dos meus sonhos. Agradeço ao Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental (DESA) e aos professores Carlos, Valter, Raphael, Lisete, Marcos, Keller e Eduardo, que foram fundamentais na minha formação. Em especial, agradeço ao

professor Léo, um dos baluartes da UFMG, a quem tenho muito apreço, foi o Léo, inclusive, quem me sugeriu o tema abordado nesta tese. Nas pessoas de Iara, Cláudia, Reginaldo e Ingrid, agradeço aos servidores do DESA e a todos aqueles que tiveram paciência com a tramitação dos meus documentos durante este tempo. Não poderia deixar de agradecer à dona Francisca, por fazer o mais saboroso café e transmitir tamanha alegria. Aos meus camaradas de formação Paulo, Margy, Kris e Marília, um ramalhete de amigos à moda mineira, meus afetuosos agradecimentos. Aos colegas, frequentadores da sala 4402, Severina, Uende, Hygor, Thiago, Sara, Ana Cristina, Ana Paula, Josiane, Laís, Germana, João Luiz, Fábio, Sebastião, Marcos Mol, Bel, Denise... sempre aportando novidades para melhorias dos nossos trabalhos, sou também bastante grato. Agradeço ainda às companheiras do 2009/2, Jô e Denise, sofremos juntos no processo de seleção do doutorado.

Ao André Monteiro e ao Esteban de Castro, agradeço pelas considerações no momento da qualificação e por se deslocarem até Belo Horizonte. De antemão, os agradeço por priorizarem, em suas agendas, a participação na banca de avaliação deste trabalho, assim como também agradeço ao professor Nilo, ao Léo e à Sonaly. Ao Esteban, gostaria de tecer um pouco mais de agradecimentos pela prontidão em contribuir todas as vezes que precisei de alguma referência ou esclarecimento.

Agradeço aos amigos, que guardaram um cantinho especial pra mim no coração da UFMT, passamos por momentos de ansiedade e diversão na construção dos nossos trabalhos, Ludy, Erondina, Osvaldo, Flávia. Nesta mesma leva, agradeço também ao meu grande amigo Gabriel, por me amparar todas as vezes que pousei em Cuiabá. Ao professor Carlo Ralph, sou agradecido pelas contribuições metodológicas e pelas reflexões sobre o meu trabalho. E também ao Paraná.

Ao Rafa, pela amizade incondicional e pelo apoio nas transcrições, assim também como agradeço às Colombianas Pilar e Carolina, pelo suporte nas *transcripciones y resumen*. Às pessoas que entrevistei, agradeço por colaborarem com a proposta desta pesquisa.

Agradeço também ao Saulo, ao André e ao Diógenes, pelas boas discussões de pesquisa.

Ao Germano, Aina, Sofia e Namã, filho que tive o privilégio de ganhar no meu processo de amadurecimento, agradeço pela paciência em tolerar este “tesista” e ao Tsuru, pelo companheirismo. Agradeço, também, aos colegas da UNIR, pela liberação de minhas



atividades docentes no período de conclusão da tese e pela colaboração ao longo de boa parte do processo. À Vani, agradeço pelo apoio com a formatação e algumas revisões.

Nas figuras de João Henrique, Sueli, Luiz Ribeiro, Dulce e João Pedro, agradeço a todos os meus tios que sempre me motivaram, pessoas, às quais, quero muito bem. Aos meus primos, Léo, Fredão, Nuno, Felipe, Rafa, Beto, Marcelo, Paty, Gustavo, Marina, Tadeu e Nina – que representam todos os outros –, um fraterno agradecimento. Agradeço à minha avó Raimunda, grande entusiasta e divulgadora dos meus feitos, os bons e os não tão bons (risos). Ao meu irmão Pedro, que, assim como eu, ama a UFMG.

Agradeço ao CNPq, pelo fomento da bolsa de estudos que foi providencial para realização do doutorado. Assim, agradeço ao povo brasileiro, espero que os projetos de pesquisa e extensão que irei realizar possam contribuir, de alguma forma, na diminuição das desigualdades sociais.

À minha irmã Ana, uma das pessoas mais espiritualizadas com quem já convivi, sou muito agradecido pelos debates filosóficos, apoio técnico, auxílio nas transcrições e todo o suporte que me foi propiciado. Sem você, boa parte deste trabalho não teria sido realizado.

À Rosa, que estará sempre na minha memória, obrigado por toda ajuda que me foi dada.

Aos meus pais, Lúcia e Fábio, o meu mais profundo agradecimento. À Deus, por me brindar com pessoas tão admiráveis.

Por fim, quero homenagear as pessoas que lutam, nos movimentos sociais, em prol de melhorias para o saneamento e que sonham que, um dia, todo ser humano possa ter acesso, com qualidade, aos serviços de água e esgoto.

## RESUMO

As discussões, no âmbito do saneamento, percorrem vários *campi* de inter-relações. O desenvolvimento da gestão, por exemplo, perfaz o planejamento, a prestação, a regulação e o controle social dos serviços sanitários, que, por muitas vezes, não priorizam ou desconsideram princípios fundamentais, como o da universalidade, equidade e direito à saúde. Ademais, o saneamento é área de abrangência que se relaciona fortemente com outras como a saúde, economia e meio ambiente. A pesquisa justifica-se por aportar elementos ao debate das políticas públicas de saneamento, principalmente, no que tange ao processo regulatório desses serviços, cuja reforma iniciou-se no último quartil do século XX. Portanto, intenta-se, com este trabalho, compreender os modelos regulatórios, que são a expressão das mudanças ocorridas nas últimas décadas na América Latina para o campo do saneamento. Os procedimentos metodológicos são orientados pelas técnicas de coleta e análise de dados provenientes da Metodologia Qualitativa, tendo sido utilizadas fontes documentais de relevância, no contexto de 12 agências de regulação, e entrevistas semiestruturadas, realizadas com atores proeminentes no processo regulatório. A Análise de Conteúdo, auxiliada por computador, favoreceu a categorização dos dados que foram tratados por meio de estatística multivariada. Os resultados encontrados são a expressão de um quadro político-institucional em construção, a partir de novos marcos legais moldados com a concepção dos gestores, políticos e técnicos, em geral, em ausência de participação social. Os instrumentos técnicos, da ferramenta regulatória, são priorizados em detrimento da governabilidade e a gestão é, em grande medida, voltada para a eficiência e a sustentabilidade econômica, em detrimentos de questões sociais. Destaca-se o controle das tarifas e o acompanhamento da qualidade dos serviços prestados como principais parâmetros observados pelas instituições reguladoras em estudo. Acredita-se que as discussões poderão elucidar questionamentos sobre como criar subsídios para o fortalecimento do controle social nas agendas das instituições reguladoras dos serviços de saneamento.

**Palavras-Chave:** regulação; saneamento básico; controle social, governabilidade.

## ABSTRACT

Discussions in water supply and sanitation have a wide range of interrelationship campuses. The development of management, for example, accounts for the planning, the provision, the regulation and social control of water and sanitation services, which often do not prioritize or ignore the fundamental principles such as universality and quality, both necessary for human health. Moreover, the water supply and sanitation field strongly relates to other sectors such as health, economy and environment; hence the importance of the discussion of intersectionality for this area. The research is justified for it contributes elements to the public sanitation policies debate, especially concerning the regulatory process of such services, the reform of which began in the last quarter of the Twentieth Century. This thesis therefore intends to understand the regulatory models that are the expression of the changes over the recent decades in Latin America. The methodological procedures are guided by the techniques of data collection and analysis through the Qualitative Methodology, using relevant documentary sources from 12 regulatory agencies and semi-structured interviews with relevant players in the regulatory process. The Content Analysis aided by computer favored the categorization of data which have been processed by multivariate statistics. It was also noted that the regulatory agencies studied have stronger boundaries of regulatory substance. The technical tools are prioritized over the regulatory governance. It is noteworthy that tariffs and the quality of services as the main parameters observed by regulatory institutions in the study. Furthermore, the results are the expression of a political-institutional framework, which is under construction from new legal frameworks, shaped by the players (managers, politicians and technicians), to enhance the public management. It is believed that these discussions may clarify questions about creating subsidies for greater citizen participation, strengthening the social control over the scheduling of such water supply and sanitation services regulatory institutions.

**Key-Words:** regulation; environmental sanitation; social control, governance.

## RESUMEN

Las discusiones en el ámbito del agua y saneamiento se enmarcan en diversos campos que están interrelacionados. El desarrollo de la gestión, por ejemplo, considera la planeación, la prestación, la regulación y el control social de los servicios público-sanitarios, que, muchas veces, no priorizan o desatienden los principios fundamentales como la universalidad y la calidad necesarios para la salud humana. Además, el saneamiento es el área que se relaciona fuertemente con otros sectores como la salud, la economía y el medio ambiente; por eso la importancia de la discusión de la intersectorialidad para esta área. El estudio aporta elementos para el debate de las políticas públicas en saneamiento, principalmente en lo relacionado con el proceso de regulación de esos servicios, cuya reforma se inició en el último cuarto del siglo XX. Por tanto, se intenta, a través de este trabajo, comprender los modelos de regulación que son la expresión de los cambios ocurridos en las últimas décadas en América Latina en el área del agua y saneamiento. Los procedimientos metodológicos son orientados por las técnicas de recolección y análisis de los datos provenientes de la metodología cualitativa, habiendo sido utilizadas fuentes documentales de relevancia en el contexto de 12 entidades de regulación y entrevistas semiestructuradas realizadas con actores relevantes en el proceso de regulación. El análisis del contenido auxiliada por computador favoreció la categorización de los datos que fueron tratados a través de estadística multivariada. Se observa que los instrumentos técnicos, de la herramienta reguladora, son la prioridad frente a los componentes de la gobernabilidad en las actividades de regulación de los casos estudiados. Se destaca el control de las tarifas y el acompañamiento de la calidad de los servicios prestados como principales parámetros observados por las instituciones reguladoras en estudio. Además, los resultados encontrados son la expresión de un panorama político-institucional en construcción, a partir de nuevos marcos legales de los actores (gestores, políticos y técnicos), para hacer avanzar la gestión pública. Las discusiones aquí abordadas contribuyen a dilucidar cuestiones sobre cómo crear incentivos para aumentar la participación de la población y el fortalecimiento del control social en las agendas de las instituciones reguladoras de los servicios de agua y saneamiento.

**Palabras clave:** regulación, saneamiento básico, control social, gobernabilidad.

# SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	IX
LISTA DE TABELAS E QUADROS.....	XI
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS.....	XII
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 ANTECEDENTES DA REGULAÇÃO .....</b>	<b>21</b>
2.1 O PROCESSO DE CIDADANIZAÇÃO NO ÂMBITO DO SANEAMENTO .....	21
2.2 ETAPAS DO PROCESSO HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DO SANEAMENTO .....	23
2.2.1 <i>O Saneamento Privatista</i> .....	24
2.2.2 <i>Racionalismo Administrativo no âmbito do saneamento</i> .....	26
2.2.3 <i>O saneamento neoprivatista</i> .....	28
<b>3 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA REGULAÇÃO.....</b>	<b>31</b>
3.1 ANTECEDENTES.....	31
3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL ENQUANTO FORMA DE CONTROLE.....	32
<i>Esfera pública</i> .....	33
<i>O capital social e suas críticas</i> .....	38
3.3 TEORIAS ECONÔMICAS DA REGULAÇÃO .....	40
3.3.1 <i>Teorias de interesse público da regulação</i> .....	42
3.3.2 <i>Teorias de interesse privado da regulação</i> .....	46
3.4 MODELOS REGULATÓRIOS .....	52
<i>Regulação por contrato</i> .....	53
<i>Agências de regulação</i> .....	56
<i>Modelo híbrido</i> .....	57
<i>Autorregulação</i> .....	58
<b>4 PANORAMA DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NA AMÉRICA LATINA</b>	<b>60</b>
4.1 BENS PÚBLICOS E PRIVADOS E AS AÇÕES DO SANEAMENTO .....	60
4.2 O FORMATO REGULATÓRIO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NA AMÉRICA LATINA .....	64
4.2.1 <i>Regulação nacional multissetorial</i> .....	69
4.2.2 <i>Regulação nacional dos serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário</i> .....	71
4.2.3 <i>Regulação estadual, regional ou municipal</i> .....	76
<b>5 ANÁLISE DO MARCO LEGAL DA REGULAÇÃO.....</b>	<b>80</b>
5.1 ANTECEDENTES .....	80
5.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	81
5.3 O PERFIL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTRANGEIRAS .....	85
5.3.1 <i>Bloco 1 - Controle técnico-financeiro da prestação dos serviços</i> .....	87
<i>Conjunto de regras</i> .....	87
<i>Regulação tarifária e investimento</i> .....	89
<i>Formas de controle</i> .....	91
5.3.2 <i>Bloco 2 – Controle da prestação dos serviços por indicadores quantitativos</i> .....	94
<i>Qualidade dos serviços de saneamento</i> .....	94
<i>Competências do ente regulador</i> .....	94
<i>Corpo gestor da instituição</i> .....	96
5.3.3 <i>Análise fatorial de correspondência</i> .....	97
5.4 LEIS DE CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS BRASILEIRAS.....	99
5.4.1 <i>Bloco único</i> .....	102
<i>Conjunto de regras</i> .....	102
<i>Competências do ente regulador</i> .....	103
<i>Regulação técnica</i> .....	104
<i>Corpo gestor da instituição reguladora</i> .....	106
5.4.2 <i>Análise Fatorial de Correspondência</i> .....	108
5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109

<b>6</b>	<b>FERRAMENTA E GOVERNABILIDADE REGULATÓRIA .....</b>	<b>111</b>
6.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	112
6.2	AS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO .....	117
6.2.1	<i>Detalhamento das atividades por conjunto de agências .....</i>	<i>121</i>
6.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
<b>7</b>	<b>A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO SOB A ÓTICA DE ATORES ENVOLVIDOS NESTE PROCESSO .....</b>	<b>138</b>
7.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	139
7.1.1	<i>Entrevistas semiestruturadas.....</i>	<i>140</i>
7.1.2	<i>Procedimentos de compilação e análise de dados.....</i>	<i>143</i>
7.2	O CENÁRIO INSTITUCIONAL NA PERCEPÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA .....	146
7.2.1	<i>Considerações sobre o cenário institucional.....</i>	<i>156</i>
7.3	A PROMOÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO .....	159
7.3.1	<i>Considerações sobre a promoção do interesse público .....</i>	<i>170</i>
7.4	PERCEPÇÕES DOS DIRETORES DAS AGÊNCIAS SOBRE OS SERVIÇOS DE REGULAÇÃO.....	172
7.4.1	<i>Considerações sobre os serviços de regulação .....</i>	<i>182</i>
7.5	O CONTROLE SOCIAL NAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE AA E ES .....	183
7.5.1	<i>Considerações sobre o controle social .....</i>	<i>191</i>
7.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	193
<b>8</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>197</b>
<b>9</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>201</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1: Governabilidade inter-setorial e multi-nível.....	37
Figura 3.2: Nível ótimo de controle de perda de bem-estar .....	45
Figura 3.3: Representação de grupos de interesse com base em custo e benefício. ....	49
Figura 3.4: Modelo híbrido de regulação .....	57
Figura 4.1: Investimentos em projetos de abastecimento de água por região, 1991 a 2011. ...	60
Figura 4.2: Modelo Clientelista de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário .....	67
Figura 4.3: Reforma dos serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário .....	68
Figura 4.4: Ordenamento institucional do saneamento no Paraguai .....	76
Figura 5.1: Classificação hierárquica descendente dos documentos legais das instituições reguladoras dos países estrangeiros e porcentagem das classes .....	86
Figura 5.2: Análise fatorial de correspondência do <i>corpus</i> relacionado às legislações estrangeiras.....	98
Figura 5.3: Classificação hierárquica descendente dos documentos legais das instituições reguladoras brasileiras.....	101
Figura 5.4: Análise fatorial de correspondência do <i>corpus</i> relacionado às legislações brasileiras.....	109
Figura 6.1: Categorias associadas à governabilidade regulatória e à ferramenta regulatória	115
Figura 6.2: Dendograma exemplo, evidenciando categorias similares e díspares entre si ....	117
Figura 6.3: Categorias associadas à Ferramenta regulatória .....	119
Figura 6.4: Categorias associadas à governabilidade regulatória.....	120
Figura 6.5: Proporção de categorias relacionadas à Ferramenta regulatória e à Governabilidade regulatória por conjunto de agências.....	121
Figura 6.6: A ferramenta regulatória e governabilidade regulatória das agências CRA e ERSSAN.....	122
Figura 6.7: A ferramenta regulatória e governabilidade regulatória das agências ASEP e URSEA.....	124
Figura 6.8: A ferramenta regulatória e governabilidade regulatória das agências ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN.....	126
Figura 6.9: A ferramenta regulatória e governabilidade regulatória das agências AGENERSA e AGR - Tubarão.....	132
Figura 6.10: A ferramenta regulatória da AMAE.....	134
Figura 6.11: A governabilidade regulatória da AMAE.....	135
Figura 7.1: Tempo de duração das entrevistas. ....	142
Figura 7.2. Tempo de trabalho com serviços de regulação. ....	142
Figura 7.3: O cenário institucional das agências CRA e ERSSAN na percepção dos participantes da pesquisa.....	148
Figura 7.4: O cenário institucional das agências URSEA e ASEP na percepção dos participantes da pesquisa.....	149
Figura 7.5: O cenário institucional das agências ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN na percepção dos participantes da pesquisa.....	152
Figura 7.6: O cenário institucional das agências AGENERSA e AGR - Tubarão na percepção dos participantes da pesquisa.....	155
Figura 7.7: O cenário institucional da AMAE na percepção do entrevistado .....	156
Figura 7.8: O cenário institucional das agências estudadas, na percepção dos participantes da pesquisa .....	157
Figura 7.9: A promoção do interesse público na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à CRA e a ERSSAN .....	160

Figura 7.10: A promoção do interesse público na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à ESAP e a URSEA.....	163
Figura 7.11: A promoção do interesse público na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN.....	165
Figura 7.12: A promoção do interesse público na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à AGENERSA e AGR - Tubarão.....	167
Figura 7.13: A promoção do interesse público na percepção do entrevistado vinculado à AMAE.....	169
Figura 7.14: A promoção do interesse público na percepção dos entrevistados .....	171
Figura 7.15: Percepção dos entrevistados relacionados à CRA e ERSSAN sobre os serviços de regulação .....	173
Figura 7.16: Percepção dos entrevistados relacionados à ASEP e URSEA sobre os serviços de regulação .....	175
Figura 7.17: Percepção dos entrevistados relacionados à ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN sobre os serviços de regulação .....	177
Figura 7.18: Percepção dos entrevistados relacionados à AGENERSA e AGR – Tubarão sobre os serviços de regulação.....	179
Figura 7.19: Percepção do entrevistado relacionados à AMAE sobre os serviços de regulação .....	181
Figura 7.20: O controle social na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à CRA e a ERSSAN.....	184
Figura 7.21: O controle social na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à URSEA e ASEP.....	186
Figura 7.22: O controle social na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN .....	188
Figura 7.23: O controle social na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à AGENERSA e AGR - Tubarão .....	189
Figura 7.24: O controle social na percepção do participante da pesquisa vinculado à AGENERSA AMAE.....	191
Figura 7.25: Sumarização dos perfis regulatórios por conjuntos de agências.....	194



## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1.1 - Instituições reguladoras dos serviços de saneamento participantes da pesquisa	18
Quadro 3.1 – Exemplos de processo participativo em algumas localidades latino-americanas .....	35
Quadro 3.2. Falhas de regulação sugeridas por teorias da regulação .....	47
Quadro 4.1: Configuração da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Paraguai.....	75
Quadro 4.2: Matriz de possibilidades de organização da gestão e prestação de serviços públicos .....	78
Quadro 5.1: Leis e decretos de criação das instituições reguladoras estrangeiras estudadas...	82
Quadro 5.2: Leis e decretos de criação das instituições reguladoras brasileiras estudadas .....	83
Tabela 5.3: Ausências significativas na classe 2 .....	89
Quadro 5.4: Estrutura orgânica das agências de regulação estrangeiras.....	96
Quadro 5.5: Ano de criação das leis de agência de regulação por estado/município .....	99
Quadro 5.6: Estrutura orgânica das agências de regulação brasileiras .....	107
Quadro 6.1: Origem dos documentos .....	113
Quadro 7.1. Roteiro de entrevistas.....	141
Quadro 7.2: Esquema de categorização dos discursos.....	144
Quadro 7.3. Questões orientadoras durante as entrevistas por temática da pesquisa .....	145
Quadro 7.4: Conjuntos de agências reguladoras dos serviços de saneamento por tipo de prestador.....	146

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AA	Abastecimento de Água
ABAR	Associação Brasileira de Agências Reguladoras
ADERASA	<i>Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas</i>
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
AGR	Agência Reguladora das Águas de Tubarão
AMAE	Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgoto de Joinville
AMUNES	Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo
ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do CE
ARSBAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal
ARSI	Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo
ASEP	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
BNH	Banco Nacional de Habitação
CESAN	Companhia Espírito Santense de Saneamento
CESB	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
COASAS	<i>Comisión Asesora de Agua y Saneamiento</i>
COEP	Comitê de Ética em Pesquisa
COMSAB	Conselho Municipal de Saneamento Básico
CORPOSANA	<i>Corporación de Obras Sanitarias</i>
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
CREA-ES	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Espírito Santo
DINASA	<i>Dirección Nacional de Agua y Saneamiento</i>
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
ERSSAN	<i>Ente Regulador de Servicios Sanitarios</i>
ES	Esgotamento Sanitário
ESSAP	<i>Empresa del Servicios Sanitarios del Paraguay</i>

ETE	Estação de Tratamento de Esgotos
FAMOPES	Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo
FIAR	Fórum Ibero-americano de Regulação
FMI	Fundo Monetário Internacional
MVOTMA	Ministério da Habitação, Ordenação Territorial e Meio Ambiente
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OfWat	<i>Office of Water Services in the Water Sector</i>
OPACI	<i>Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal</i>
OSE	<i>Obras Sanitárias del Estado</i>
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PROCON-ES	Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor
PROLAGOS	Concessionária responsável pelos serviços de saneamento básico dos municípios de Cabo Frio, Búzios, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia e pelo abastecimento de água de Arraial do Cabo no Estado do Rio de Janeiro
PSP	Participação do Setor Privado
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SAAE	Serviços Autônomos de Água e Esgotos
SAE	Serviços de Água e Esgoto
SANEAGO	Saneamento de Goiás S/A
SEDURB	Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Espírito Santo)
SENASA	<i>Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental</i>
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
SSPD	Superintendência dos Serviços Públicos
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía e Agua

# 1 INTRODUÇÃO

A América Latina é reconhecida mundialmente, nos planos político e cultural, como uma região autônoma e com importância geopolítica. Entre os desafios envolvidos no desenvolvimento de uma extensa região, tal como a América Latina, destacam-se as diversidades cultural, étnica, política, econômica e social. Esta variedade culmina, de alguma forma, nas delimitações para a área do saneamento<sup>1</sup> nos países da região.

Os diferentes modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e os instrumentos legais regulatórios derivam dos processos históricos ocorridos nos séculos XIX e XX. As injunções da doutrina neoliberal e das articulações realizadas pelos governos, muitas vezes realizadas em ausência completa de um debate que favoreça a inclusão social, são fatores importantes para o desenho do saneamento. As políticas públicas relacionadas aos direitos sociais de cidadania nos países da América Latina no século XXI têm duplo desafio:

[...] superar suas heranças do século XX, sob a conjuntura do modelo neoliberal, e confrontar as desigualdades sociais e econômicas de forma a garantir a universalidade e a equidade de direitos humanos e sociais, tornando-os alcançáveis para os estratos que permanecem precarizados em suas condições de vida, trabalho e cidadania. (SPOSATI, 2011, p. 105).

Na América Latina os direitos sociais de cidadania, com amplo acesso aos Serviços de Água e Esgoto (SAE), ainda não foram alcançados. Moraes (2009) aponta que a política social do bem-estar, a partir da década de 1990, passa a ser vista como uma ação paternalista do Estado, geradora de desequilíbrios, acarretando-se em algo que pode ser acessado via mercado, e não em um direito social.

Assim, com forte embasamento nos trabalhos de Castro (2006) e Castro (2011), buscou-se a compreensão dos direitos sociais de cidadania, no âmbito do saneamento, e o entendimento de como os processos históricos e suas respectivas etapas, caracterizadas pelo privatismo, racionalismo administrativo e neoprivatismo, influenciaram na provisão dos serviços de água e esgoto (SAE) na América Latina, sob inspiração das reformas ocorridas na Europa em

---

<sup>1</sup> Na maioria dos países da América Latina, incluindo os que compõem o estudo - Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai - o conceito de saneamento básico, adotado no Brasil, se manifesta de forma fragmentada. Sendo de utilização maciça a tradução dos termos em inglês “water supply” e “sanitation” para serviços “água potável, água de abastecimento” e “saneamiento, alcantarillado, alcantarillado sanitário”. Assim, para que haja coerência com a cultura da maior parte dos países em estudo que utilizam o termo “agua y saneamiento” e com o intuito de compatibilizar a discussão nos casos estudados, para este trabalho adota-se os termos Serviços de Água e Esgoto (SAE), serviços de Abastecimento de Água (AA) e Esgotamento Sanitário (ES) para levar a cabo as discussões.

resposta aos problemas oriundos da vida em sociedade, e a necessidade de se criar o *Welfare* ou “bem-estar” (CASTRO, 2008).

Esta pesquisa aborda o envolvimento do processo regulatório dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com especial ênfase nos direitos sociais de cidadania. A análise da regulação da prestação dos SAE tem grande relevância, visto que a inserção da figura da agência reguladora, a partir do final do século XX, aporta consideráveis modificações para a política setorial. Pelo exposto, este trabalho se justifica por buscar ampliar as discussões sobre a regulação do saneamento na América Latina, procurando avaliar as experiências regulatórias, o que, por sinal, pode auxiliar no desenvolvimento das políticas públicas de saneamento. O presente estudo justifica-se, também, por elencar ponderações sobre a participação e o controle social na construção das agendas das instituições reguladoras.

Este trabalho está inserido nas discussões acerca das políticas públicas voltadas para os SAE. Considera-se, portanto, que é necessário amplo debate no que tange à regulação destes serviços para os países latino-americanos. A pesquisa propôs-se a discutir a regulação dos SAE desenvolvida por agências de âmbito nacional, estadual e municipal. Dentro desta perspectiva, a construção da governabilidade (como por exemplo a formulação de políticas públicas) é utilizada como parâmetro de avaliação das instituições estudadas. A estrutura regulamentar que tem motivado as agências para o desenvolvimento de suas ações é tema central do presente trabalho. Deste modo, a compreensão e discussão dos perfis regulatórios encontrados norteiam o desenvolvimento da pesquisa.

Com relação às experiências internacionais de regulação, observa-se, que existem poucas pesquisas que se dedicam ao estudo comparativo no âmbito do saneamento. Buscando colaborar com esse debate, formularam-se as seguintes perguntas orientadoras da pesquisa:

- Quais são as atividades de natureza institucional de algumas agências de regulação dos serviços de saneamento na América Latina?
- Os entes reguladores são autônomos?
- Como os processos regulatórios se materializam nas escalas municipal, estadual e nacional?

Destas questões iniciais, emergem outras complementares, que estão tratadas ao longo do trabalho, consideram-se os processos de regulação desenvolvidos nos casos abordados nesta pesquisa. Para avançar no estudo proposto algumas hipóteses foram testadas ao longo do trabalho a partir dos dados coletados. É possível, com o estudo realizado, somente indicar os resultados sobre os entes reguladores avaliados, todavia, não se pretende fazer afirmações amplas para o campo da regulação dos serviços de saneamento. Desta feita, as hipóteses orientadoras pesquisa são:

- Em primeiro lugar, considera-se que a gestão da instituição reguladora dos serviços de saneamento prioriza a regulação econômico-financeira em detrimento de aspectos sociais. Com esta hipótese pressupõe-se que entre as ações das agências de regulação dos serviços de saneamento prevalece a função de equilíbrio financeiro do sistema. Sendo que o processo regulatório destas instituições está voltado para o campo técnico. As ações de governabilidade regulatória, que favorecem os aspectos sociais, apenas tangenciam os atos das instituições reguladoras.
- Considera-se, ainda, que as agências reguladoras são passíveis de serem capturadas e, por isso, promovem de forma imperfeita o interesse público. Esta hipótese aponta que a autonomia da instituição reguladora pode ser comprometida pela influência do executivo. Portanto, os critérios políticos podem ajudar a determinar as ações das agências. Bem como, em alguns momentos, a estabilidade do ente regulado pode vir a ser confundida com proteção do prestador dos serviços.
- Por fim, considera-se que a participação da sociedade civil é incipiente no processo de construção e funcionamento das agências reguladoras dos serviços de AA e ES. Esta hipótese supõe que o envolvimento de atores sociais não faz parte das decisões das agências de regulação.

O objetivo geral da pesquisa é compreender os modelos de regulação dos serviços de saneamento no Brasil, cotejando-os com casos existentes em outros países da América Latina, bem como avaliar o papel de 12 agências de regulação sob a ótica das políticas públicas de saneamento.

Como objetivos específicos, são trazidos aspectos a serem investigados, a fim de contribuir para compreensão da regulação dos SAE:

- Averiguar os objetivos regulatórios frente às demandas sociais, com especial ênfase nas questões econômicas;
- Descrever e discutir as funções e atividades realizadas pelos entes reguladores dos serviços de saneamento;
- Compreender o papel das agências reguladoras à luz da governabilidade e ferramenta regulatória;
- Identificar ações das agências reguladoras que visem à promoção dos interesses públicos, com foco nas experiências de participação social;
- Comparar os processos regulatórios, considerando os modelos de gestão dos prestadores dos serviços de saneamento.

Busca-se com este trabalho uma avaliação de algumas das experiências de agências que regulam os SAE<sup>2</sup>. A discussão concentra-se em um painel de cinco países: Brasil, Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai, para o qual realizou-se detalhada avaliação comparativa da regulação dos serviços de saneamento por meio de análise qualiquantitativa.

Pretende-se, com o estudo de quatro agências reguladoras de âmbito nacional, cinco agências estaduais e três municipais, dar foco às questões envolvidas no processo de regulação, trazendo à tona as prioridades existentes nas instituições reguladoras mostradas no Quadro 1.1.

---

<sup>2</sup> Este trabalho visa avaliar os modelos de regulação do saneamento básico. Contudo, será priorizada a regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tendo em vista que as agências regulatórias avaliadas, em sua grande maioria, realizam somente a regulação dos serviços mencionados. Cabe ressaltar, a importância de se desenvolver estudos que abordem as quatro temáticas do saneamento básico.

**Quadro 1.1 - Instituições reguladoras dos serviços de saneamento participantes da pesquisa**

País	Ente Regulador do Saneamento	Ano de Fundação	Abrangência geográfica
<b>Paraguai</b>	Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	2000	Nacional
<b>Uruguai</b>	Unidad Reguladora de Servicios de Energía e Agua (URSEA)	1997	Nacional
<b>Panamá</b>	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)	1997	Nacional
<b>Colômbia</b>	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)	1994	Nacional
<b>Brasil</b>	Agência Reguladoras dos Serviços Públicos Delegados do Ceará (ARCE)	1997	Estadual
<b>Brasil</b>	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS)	1997	Estadual
<b>Brasil</b>	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR)	1999	Estadual
<b>Brasil</b>	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA)	2005	Estadual
<b>Brasil</b>	Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (ARSI)	2008	Estadual
<b>Brasil</b>	Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgoto de Joinville (AMAE)	2001	Municipal
<b>Brasil</b>	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (ARSBAN)	2001	Municipal
<b>Brasil</b>	Agência Reguladora das Águas de Tubarão (AGR)	2008	Municipal

A escolha da ERSSAN é justificada pela interessante trajetória do saneamento no Paraguai, um país com característica peculiar na prestação desses serviços. Este ente regula mais de 3.000 empresas privadas e até pessoas físicas, e as chamadas juntas de saneamento, além de um grande prestador estatal. Na mesma linha, a CRA, na Colômbia, exerce a regulação dos serviços de saneamento também com abrangência nacional em mais de 1.500 prestadores privados e estatais. Já a URSEA e a ASEP desenvolvem prestação multissetorial no Uruguai e Panamá, respectivamente. Ambas possuem características de regular prestadores estatais dos serviços de saneamento, com resultados muito diferentes no que diz respeito à cobertura dos serviços de abastecimento de água (AA) e esgotamento sanitário (ES), tendo como ponto de interesse, principalmente, o fato de permitirem vislumbrar a atuação de agências reguladoras em âmbito nacional.

As agências estaduais no Brasil também têm trajetórias interessantes. A ARCE (CE), a AGERGS (RS) e a Agência Goiânia de Regulação (AGR) já efetuam os serviços de regulação por mais de uma década no Brasil e caracterizam-se como agências potenciais para esta avaliação, tendo em vista que são as mais antigas em nível estadual, regulando empresas estaduais de saneamento. No entanto, a AGENERSA (RJ) é também um caso emblemático, visto ter sido criada especialmente para regular empresas privadas, mas encontrando-se, na



atualidade, em estado de preparação para iniciar a regulação de empresas públicas. A ARSI (ES) também compõe o grupo de agências estaduais, trazendo elementos do formato em que a instituição regula prestadores estaduais.

As considerações dos casos de regulação em nível municipal são igualmente importantes de serem avaliadas, e, nesse sentido, utiliza-se o critério da antiguidade. A AMAE, de Joinville, SC e a ARSBAN, de Natal, RN, estão ativas na regulação do saneamento há mais de uma década. Suas trajetórias apontam configurações interessantes de modelos regulatórios, como por exemplo, o fato de estarem vinculadas aos Conselhos Municipais. Além disso, a Agência Reguladora de Águas de Tubarão, apesar de ser a mais recente, também foi escolhida para compor o quadro das instituições municipais. Trata-se de uma instituição que efetua a regulação de uma empresa privada de saneamento.

A pesquisa quali-quantitativa orientou os passos metodológicos deste estudo na busca da avaliação do papel das agências reguladoras nas políticas públicas de saneamento, de suas ações de controle, das dificuldades enfrentadas no desenvolvimento de suas ações e do controle social na agenda regulatória. Os dados primários para o desenvolvimento deste trabalho foram as leis/decretos de criação das agências de regulação; assim como as atas e documentos relacionados às reuniões dos conselhos reguladores, relatórios de gestão e resoluções também consistiram em fonte de dados para a concepção deste trabalho; ademais, as entrevistas semiestruturadas com pessoas envolvidas nos processos regulatórios dos casos estudados ajudaram a compor o conjunto de informações que subsidiaram o desenvolvimento deste estudo. Os dados secundários consistiram essencialmente de informações disponibilizadas nos sítios das agências reguladoras, relativos a procedimentos regulatórios desenvolvidos pelas agências, tipo de empresa regulada e dados gerais sobre a cobertura dos serviços realizados pelos prestadores.

A análise de conteúdo foi precedida por uma categorização obtida por meio da utilização de programas computacionais, como o Alceste e o Atlas.Ti. Com o Alceste foi possível sumarizar as discussões dos dados referentes às legislações de criação das agências reguladoras e por meio do Atlas.Ti foram realizadas pré análises das entrevistas e documentos das instituições. As categorias encontradas foram sistematicamente agrupadas com auxílio do programa Statistica a fim de se observar similaridades entre estas variáveis presentes na discussão, visando ao fortalecimento do debate dos pontos mais relevantes.

Este trabalho está estruturado em oito capítulos. Neste primeiro, intitulado “Introdução”, é apresentado o tema reflexionado ao longo da tese. Nele estão apresentados as hipóteses e os objetivos da pesquisa, e, de forma sucinta, a metodologia do trabalho com a menção das instituições avaliadas neste estudo.

No capítulo 2, apresentam-se os antecedentes da regulação, por meio de revisão de literatura fundamentada na discussão do processo de cidadanização, com foco nos direitos sociais de cidadania. Descrevem-se, ainda, as etapas do processo histórico da regulação do saneamento, recorrendo a discussão do privatismo, do racionalismo administrativo e do neoprivatismo.

Os pressupostos teóricos da regulação são balizados no capítulo 3, que apresenta a demarcação sobre os conceitos de esfera pública e capital social. Bem como, as teorias econômicas da regulação que trazem o debate sobre o estabelecimento do interesse público *versus* o interesse privado, além das questões relativas às falhas de mercado, que têm como consequência a realização imperfeita da provisão dos serviços públicos.

O quarto capítulo traz em seu bojo o panorama da regulação dos SAE na América Latina, com especial foco na discussão dos bens públicos e privados e na exposição dos formatos regulatórios de diversos países, com ênfase nos casos em análise.

Os capítulos 5, 6 e 7 apresentam os procedimentos metodológicos seguidos dos resultados da pesquisa. Realizam-se comparações entre os casos em estudo com fontes de dados diferentes em cada etapa. No capítulo 5 é feita uma análise de conteúdo dos marcos legais regulatórios, investigando a distribuição dos vocabulários presentes nas leis e decretos. Apresentando-se assim, os perfis das agências de regulação. No capítulo 6, os dados que sustentam a discussão são provenientes das atas, relatórios, resoluções, entre outros documentos nos sítios das agências. As datas dos documentos variam de 2003 à 2013 e somente foram utilizados aqueles disponibilizados pelas instituições em estudo. O foco da discussão nesta etapa do trabalho foi a atuação das agências. O capítulo 7, por sua vez, traz a percepção dos atores envolvidos no processo regulatório, com vistas à compreensão do cenário institucional que o delinea. E também algumas considerações sobre a promoção do interesse público para além da demarcação das atividades realizadas pelas agências e do controle social.

Para finalizar, no capítulo 8 são apresentadas as conclusões da pesquisa e algumas considerações sobre o processo regulatório.

## 2 ANTECEDENTES DA REGULAÇÃO

### 2.1 O processo de cidadanização no âmbito do saneamento

Os serviços de saneamento nos países ocidentais são relativamente recentes, surgiram ao fim do século XVIII, sendo conduzidos pelas formas modernas da democracia capitalista, em particular às instituições da cidadania (CASTRO, 2011). Tal desenvolvimento das ações sanitárias está estreitamente ligado ao processo de democratização e desenvolvimento dos serviços, marcado por lutas sociais. Deste modo, para a compreensão da regulação dos serviços de saneamento será abordado o conceito de “cidadania” cuja formulação clássica está conjugada à antiguidade grega, a despeito da grande expressão deste conceito ser a Revolução Francesa.

A herança dos ideais de liberdade e igualdade, a fim de sustentar a legitimidade do poder do Estado, conduziu à denominada cidadania como identidade política. Por outro lado, a cidadania como relação social é aspecto cabal na orientação das discussões acerca da “regulação”. Tendo em vista, que o acesso aos serviços públicos pode ser facilitado pela regulação destes serviços. Correia (2010) destaca que a cidadania moderna pode ser compreendida por meio de seus aspectos formal e substantivo. Esta vertente, substantiva, ganhou maior relevância após a 2ª Guerra Mundial, na Europa Ocidental, com o desenvolvimento do estado de “Bem-Estar”. Assim, as políticas sociais tinham como alvo a integração e a seguridade por meio da intervenção estatal. Neste sentido, Castro (2011) faz a seguinte observação:

Nas democracias ocidentais capitalistas, a cidadania é a relação entre sujeitos formalmente iguais e está circunscrita a um conjunto de direitos e obrigações que regula a propriedade, o acesso à justiça, a participação política e, em algumas sociedades, a distribuição de certos bens e serviços considerados essenciais como a educação, a saúde ou a habitação e os serviços de saneamento (CASTRO, 2011. p. 423).

Na América Latina, o processo de cidadanização esteve limitado a comunidades políticas excludentes e compostos por elites governantes emergentes da colonização europeia e não acessível às grandes maiorias. Apesar de em muitos países, os direitos sociais serem anteriores aos direitos civis e políticos Sposati (2002) observa que no Brasil e em outros países latino-americanos os direitos sociais e humanos foram formalizados por meio de constituições federais apenas no final do século XX. A autora supramencionada destaca que depois de lutas contra ditaduras militares que, apesar de pregarem uma ideologia nacionalista,

ou o modelo desenvolvimentista de Estado-Nação, não exerciam (e ainda não exercem) a universalidade da cidadania. Nesta conjuntura, Castro (2011) denota que apesar da existência de avanços ocorridos em grande parte dos países latino-americanos, desde o século XIX, o exercício dos direitos de cidadania continua sendo negado a amplos setores da sua população.

Com base em análises de experiências na Inglaterra contemporânea, Marshall observou a concretização de um certo padrão de evolução da cidadania, com o estabelecimento de liberdades **civis** elementares durante o século XVIII; a consignação dos direitos **políticos**, no século XIX; e a instauração dos direitos **sociais** a partir do século XX (CARVALHO, 1995). Escritos de Marshall refletem o clima político do pós-guerra, quando a criação do estado de bem-estar inglês procurou consolidar a universalização dos serviços essenciais, uma política aceita por amplos setores como direitos sociais de cidadania (CASTRO, 2006).

Por outro lado, o desenvolvimento da cidadania inglesa foi fortemente conectado com o processo de mercantilização. A ampliação da comercialização dos elementos da natureza, incluindo a água, é aspecto da contradição do desenvolvimento do governo e a gestão democrática dos serviços de saneamento. Conforme explicitado no trecho a seguir:

[...] o ponto de partida do desenvolvimento do que hoje consideramos um serviço essencial para a vida não foi o de satisfazer uma necessidade comum a todos os habitantes, mas o de produzir uma mercadoria, quer dizer, um objeto de apropriação privada, orientado a produzir um lucro e dirigida só a quem tinha a capacidade econômica de comprar essa mercadoria, o cliente privado adimplente ou consumidor (CASTRO, 2011. p. 425).

Os direitos Civis de Cidadania: direitos civis ou legais, representados por direitos necessários à liberdade individual, tais como o direito de ir e vir, liberdade de imprensa e por direitos de propriedade. Iniciaram-se, provavelmente, no século XVIII, na Inglaterra, tendo sido incorporados em instituições como os tribunais, *habeas corpus* e o direito a um julgamento justo. Marshall (1977) destaca que os direitos civis eram necessários à economia de mercado e à liberdade de concorrência, co-existindo, assim, com o capitalismo.

Direitos Políticos de Cidadania: inicialmente desenvolvidos no século XVIII e XIX, através da democracia parlamentar. Inclui o direito de voto e a livre associação e estão relacionados com o direito individual de eleger um governante e de ser eleito como tal. Contudo, a expressão do direito de participação no exercício do poder político, não tinha uma igualdade política de fato:

Os direitos políticos da cidadania, ao contrário dos direitos civis, estavam repletos de ameaça potencial ao sistema capitalista, embora aqueles que

estavam estendendo, de modo cauteloso, tais direitos às classes menos favorecidas provavelmente não tivessem plena consciência da magnitude de tal ameaça (MARSHALL, 1977, p. 85).

Direitos Sociais de Cidadania: se firmaram no século XX, quando os aspectos sociais passaram a abarcar um conjunto complementar de direitos individuais a serem incorporados, principalmente em relação ao acesso universal aos serviços de saúde, saneamento básico e educação.

Na perspectiva de Marshall (1977), o progresso da cidadania por meio da institucionalização dos direitos sociais, em meados do século XX, teria ajudado a reduzir as desigualdades qualitativas mediante o acesso universal aos bens essenciais à vida em comunidade (não apenas os bens e serviços necessários para a sobrevivência, mas também aqueles necessários ao padrão mínimo de vida). Este processo permitiria que as possibilidades de “acesso das pessoas aos bens e serviços essenciais independessem de suas condições econômicas resultadas de desigualdades quantitativas determinadas pela posição de mercado” (CASTRO, 2006, p. 271).

No entanto, Sposati (2002) menciona que o reforço à difusão da cultura privatista e liberal, trazido pelo neoliberalismo no Brasil, no último quarto do século XX, cria obstáculos à universalização dos direitos sociais, pois reforça a cultura elitista, autoritária e privatista dominante no “nacionalismo discriminatório”. Esse desenho, além de não ser instituído na universalização da cidadania, substitui o conceito de cidadania pelo de consumidor, difundindo o conceito da regulação social àqueles que não podem prover suas necessidades por meio do consumo do mercado.

Deste modo, “em sentido restrito e com poucas exceções, os direitos sociais na América Latina não chegaram a se consolidar no tipo de instituições que se desenvolveram na Europa como parte do estado de bem estar” (CASTRO, 2011, p. 430). O direito ao acesso aos serviços públicos como condição universal fica fragilizado e a regulação estatal é uma proposta para suprir a ausência de capacidade dos cidadãos em ter acesso aos bens e serviços, segundo a lógica do mercado.

## **2.2 Etapas do processo histórico da regulação do saneamento**

A regulação da prestação das atividades relacionadas ao saneamento surgiu com a necessidade de se exercer o controle sobre o fornecimento desses serviços. A noção de Estado Competência, ou competitivo, vem substituir a de Estado Provedor ou a de Bem-Estar Social.

Assim, sustenta-se o tema da regulação da prestação dos serviços e limita-se a ação direta do Estado no campo social. Para Moraes (2009) essa noção está relacionada à visão liberal clássica, sendo o mercado capaz de proporcionar as condições para que os indivíduos conquistem a sua condição de vida. Neste sentido, emerge a noção de competitividade entre cidades, competitividade do Estado e a noção de coletividade dá lugar ao bem privado e ao mercado.

Castro (2008) destaca que este modelo regulatório esteve fortemente associado às teorias da economia do Bem-Estar e cedeu espaço ao desenvolvimento do corpo da teoria regulatória conhecida como teoria normativa da regulação, abordada mais adiante. Antes porém, é interessante uma elucidação do desenvolvimento histórico da prestação dos serviços de saneamento a fim de facilitar a compreensão de como foram inseridas as políticas regulatórias no âmbito dos países ocidentais. Segundo Castro (2011), a origem dos serviços de saneamento como estão configurados nos dias de hoje, está ligada aos processos de cidadanização e de mercantilização. De modo geral, é possível analisar este processo histórico em três etapas como esclareceu o autor supracitado:

- 1) o privatismo, desde fins do século XVIII até a segunda metade do século XIX;
- 2) o racionalismo administrativo, que vem se estabelecendo desde finais do século XIX; e
- 3) o neoprivatismo, que busca se reinstalar a partir da década de 1980.

Este debate é importante para o caráter da regulação, tendo em vista que, principalmente nos setores urbanos ocidentais, a regulação da prestação dos serviços se instaurou motivada pelos diferentes panoramas históricos.

### **2.2.1 O Saneamento Privatista**

Até meados do século XIX, o desenvolvimento de serviços de abastecimento de água nos países industrializados foi fortemente inspirado pelo ideal privatista, particularmente na Inglaterra, França e Estados Unidos. Havia uma compreensão de que os serviços de abastecimento de água eram apenas para aqueles cidadãos que pudessem pagar, o que levou ao relativo aumento de pequenos monopólios privados de água, em ausência de regulação. As empresas operavam nos centros urbanos, onde, com poucas exceções, serviam principalmente a bairros ricos e sem expandir os serviços para a população mais pobre (CASTRO, 2006). Em Londres, na primeira metade do século XIX, o fornecimento domiciliar de água estava nas

mãos de companhias privadas que detinham monopólios territoriais. Gladstone (1884), ao relatar a história do abastecimento de água na cidade de Londres, descreve que ao longo dos primeiros 50 anos do século XIX, o abastecimento de água da cidade apresentava-se, de um lado, excelente e de outro precaríssimo, tendo em vista que a população pobre tinha grande dificuldade em obter acesso à água adequada para o próprio consumo, sendo constantemente obrigada a beber água de péssima qualidade, já que não tinha acesso a sistemas pagos. Esta abordagem privatista começou a ser contestada ao final do século XIX por forças sociais e políticas, principalmente na Europa. Os movimentos ligados às áreas da saúde e do saneamento foram se formando e intensificando a crítica à forte presença da iniciativa privada na prestação de serviços de saneamento, tendo realizado diversas campanhas para a expansão do acesso.

Segundo Goubert (1986) *apud* Castro (2006) a ameaça de epidemias, no século XIX, e, em especial, a cólera, foi uma importante aliada do movimento pela ampliação da oferta de serviços de abastecimento de água em Londres. Conforme Castro (2011), este modelo incorporava a abordagem liberal privatista clássica da cidadania, sendo os direitos restritos às dimensões **civil** e **política**. O autor supracitado reforça o caráter excludente do modelo privatista e mercantilizado dos serviços de abastecimento de água de Londres à época, cuja ampliação não contemplava áreas consideradas onerosas pelas empresas. Tal conduta levou a uma condição de grande desigualdade no acesso ao serviço, tendo se reproduzido em países da Europa, nos Estados Unidos e, posteriormente, na América Latina.

Nos países da América Latina, desde a década de 1840, o desenvolvimento de sistemas de abastecimento de água foi influenciado pelos modelos provenientes da Europa e dos Estados Unidos, com combinações variadas de participação pública (principalmente municipal) e privada. As principais formas de envolvimento privado foram as concessões dos serviços ou a contratação de empresas estrangeiras, principalmente britânicas, francesas, norte-americanas e canadenses (CASTRO, 2006). Como exemplo, no Brasil, o Estado assumiu os serviços de AA e ES nas principais cidades do País entre meados do século XIX e início do século XX, transferindo-os às empresas privadas, principalmente companhias inglesas, devido às maciças relações comerciais entre o Brasil e o Reino Unido naquele momento (REZENDE; HELLER, 2008).

Segundo Castro (2008), tanto na Inglaterra, quanto nos Estados Unidos, a regulação ocorreu a partir de meados do século XIX, mediante a necessidade de se controlar o fornecimento de bens e serviços, sobretudo água e gás. Na Inglaterra e também em outros países europeus e

nos Estados Unidos, desde da década de 1840, a regulação dos serviços começou a ocorrer por meio de contratos com as autoridades locais, mas, no final do mesmo século, chegou-se à conclusão de que a regulação como um método para induzir mudanças no comportamento do setor privado dos serviços de abastecimento de água era insuficiente para assegurar a qualidade dos serviços (FOREMAN-PECK e MILLWARD, 1994; MILLWARD, 1991 *apud* CASTRO, 2005).

A municipalização dos serviços foi a solução adotada por diversas cidades, como por exemplo, Londres, que em 1902 decidiu reunir os oito monopólios privados de água e substituí-los por uma empresa sob controle público. Processos similares ocorreram em outras regiões da Inglaterra (MWB, 1949; LASKI *et al.*, 1935; HASSAN, 1998 *apud* CASTRO, 2008). Dessa feita, até o início do século XX, havia certo consenso acerca da importância de se concentrar a responsabilidade pelo controle e gestão dos serviços essenciais no setor público, consolidando-se um novo modelo denominado de “racionalismo administrativo” (DRYZEK, 1997 *apud* CASTRO, 2011).

### **2.2.2 Racionalismo Administrativo no âmbito do saneamento**

O Racionalismo administrativo faz referência ao modelo de gestão que se instalaria nos países ocidentais, a partir de fins do século XIX e, em particular, inícios do século XX. Vinculado aos processos de racionalização e burocratização este modelo de gestão está centrado na premissa de que o Estado deveria assumir um papel ordenador e direcionador do desenvolvimento social (CASTRO, 2005). Ao longo da primeira metade do século XX, o racionalismo administrativo substituiu o privatismo, que era o modelo dominante de gestão dos serviços públicos. Para Urrutia (2004), a crise do capitalismo de 1929 criou um ambiente intelectual contrário às políticas expressas na máxima do liberalismo econômico e os objetivos de reduzir-se as flutuações econômicas foram colocados no centro das agendas das políticas públicas. Assim, os EUA impulsionaram uma política que acarretou em um amplo sistema de regulação dos monopólios naturais, incluindo os serviços essenciais. Por outro lado, nos países desenvolvidos da Europa Ocidental, as empresas caracterizadas como monopólios naturais foram assumidas por empresas estatais. Após a Segunda Guerra Mundial, foi fortalecido o consenso acerca do papel fundamental do Estado no fornecimento direto dos referidos serviços (SWYNGEDOUW *et al*, 2002 *apud* CASTRO, 2011). Em decorrência deste modelo de gestão centrado no Estado, nos países mais desenvolvidos da Europa e nos EUA, o objetivo de acesso universal a serviços essenciais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em geral, foi atingido, ao longo da década de 1970.



No entanto, na maioria dos países periféricos o Estado "falhou" na tentativa de atingir esse objetivo (CASTRO, 2005). Na América Latina, o progresso do racionalismo administrativo orientou a criação de grandes instituições públicas dedicadas à gestão do saneamento urbano e também à estatização das empresas privadas de água. Castro (2005) destaca que mesmo em países como o México, cuja constituição revolucionária, no início do século XX, havia introduzido o bem comum e a prioridade de acesso à água, o progresso em direção à universalização dos serviços essenciais foi muito lento até a década de 1970, e, apesar de avançar nas políticas públicas voltadas para a universalização do atendimento por serviços essenciais, os objetivos de universalização nunca foram alcançados. Em outros casos, condições socioeconômicas mais favoráveis haviam permitido avanços importantes, como na Argentina, que em 1930 conseguiu atingir a universalização da cobertura de abastecimento de água, na Capital Federal mas, nas últimas décadas do século XX, viu aumentar a desigualdade social e a exclusão dos menos favorecidos do acesso aos serviços (AZPIAZU *et al*, 2003 *apud* CASTRO, 2005).

No Brasil, o desequilíbrio entre a demanda e a oferta de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário levou o governo militar a considerar, desde os primeiros anos da ditadura, a política de saneamento como “estratégica para o desenvolvimento, concebendo-a, assim, como uma abordagem empresarial” (REZENDE *et al*, 2009, p. 70). A partir das ações do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) foi criado, em 1968, o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que há um ano formulara o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Neste âmbito as Companhias Estaduais foram criadas e, por meio de concessões dos municípios, executavam os serviços de água e esgoto, financiados com recursos do BNH, em cada estado. Segundo Araujo e Zveibil (2009) não foram incorporados ao PLANASA aspectos essenciais do planejamento, e muito menos da regulação e fiscalização da prestação dos serviços. Formatando-se um grave distanciamento do concedente – município – , bem como do usuário dos serviços. As tarifas e o subsídio cruzado, entre consumidores e entre municípios do mesmo estado, foram as bases de auto-sustentação econômicas do PLANASA. As companhias estaduais tinham acesso exclusivo aos recursos do SFS, conduzindo os municípios à transferência da gestão municipal para as Companhias Estaduais (CESB) (REZENDE *et al*, 2009). Isto constituiu em uma grande ambiguidade em relação à responsabilidade pela prestação de serviços de água, muitos municípios deixaram os serviços à mercê das CESB, sem a devida fiscalização ou acompanhamento das atividades (REZENDE, *et al*, 2011).

Esses são alguns exemplos de que, com poucas exceções, o racionalismo administrativo nos países latino-americanos não alcançou sucesso nas metas de qualidade e universalização dos serviços de saneamento. Castro (2006) observa que o modelo deixou pouco espaço para a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões ou no monitoramento e controle democrático na gestão dos serviços. Para os países capitalistas centrais este não foi um problema relevante dada a efetividade do modelo em conseguir expandir e universalizar o acesso aos serviços. Ao passo que, nos outros países, essa tendência criou um conflito social e político em relação à gestão, como bem constatou Castro (2011):

[...]o racionalismo administrativo, inclusive quando teve êxito em seus objetivos concretos como a universalização do acesso aos serviços essenciais, se caracterizou por combinar-se com formas de gestão democrática restrita, verticais, pouco participativas, quando não com formas de gestão diretamente autoritárias ou inclusive ditatoriais. Este fato foi utilizado precisamente com grande êxito por parte dos defensores do retorno do modelo privatista de gestão a partir da década de 1980, os quais utilizaram o caráter pouco participativo do modelo racional-administrativo de gestão como uma desculpa para promover a desregulação, a liberação e a privatização destes serviços (CASTRO, 2011, p. 442).

O racionalismo administrativo no âmbito do saneamento consolidou-se desde fins do século XIX e progressivamente substituiu o modelo liberal privatista durante a primeira metade do século XX. Com característica de controle centralizado dos serviços a cargo de entidades públicas (estaduais, nacionais e internacionais) e com a formulação de padrões gerais de qualidade do serviço sob o controle destas entidades. Findou no último quartil do século XX, abrindo caminho para as privatizações.

### **2.2.3 O saneamento neoprivatista**

Esta etapa contemporânea da evolução dos serviços de saneamento, iniciou-se na década de 1980 e, em geral, fez parte das diretrizes do chamado Consenso de Washington<sup>3</sup>. O modelo neoliberal é introduzido na cena política em um momento em que as populações dos países capitalistas periféricos não possuíam direitos sociais consolidados, trazendo novamente a visão dos serviços básicos como mercadoria. Sposati (2002) destaca que os direitos sociais foram legalmente reconhecidos até o último quartil do século XX, na América Latina, o que, contudo, não implica na sua efetivação.

No Brasil, o reconhecimento de direitos sociais, como por exemplo o direito à saúde, reconhecido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), não garantiu que boa parte da

---

<sup>3</sup> Consenso de Washington é um conjunto de medidas formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington, fundamentadas no trabalho do economista John Williamson.

população tivesse o acesso garantido ao atendimento pleno. Neste sentido, conforme enfatiza Castro (2011) em relação aos direitos de cidadania, “as políticas neoprivatistas constituem um ataque à visão social liberal de cidadania que havia predominado desde meados do século XX” (CASTRO, 2011, p. 445). Assim, as sociedades latino-americanas não vivenciaram o pacto de bem-estar, visto que os Estados ditatoriais não incluíam acordos democráticos de universalização de cidadania (SPOSATI, 2002). São sociedades carentes de um contrato social, fazendo com que a cidadania ainda permaneça em construção. O que acaba culminando na necessidade de desenvolver os programas sociais, a fim de diminuir as desigualdades, dívida impagável em curto prazo de tempo.

Castro (2011) destaca que as políticas neoprivatistas no âmbito do saneamento se caracterizam fundamentalmente pela tentativa de transferir o controle da gestão do saneamento para a iniciativa privada por diferentes meios. O autor supracitado menciona também que, na maioria dos casos, as reformas com foco na privatização dos serviços de saneamento foram implementadas sem o debate público necessário, como foi o caso da Inglaterra, em 1989, “ainda que a opinião pública, em sua maioria, se opusesse a esta política [privatista]. Este foi também o caso em praticamente todos os países da América Latina” (CASTRO, 2011, p. 446). Neste sentido, as demandas sociais enfatizaram a necessidade de controle e regulação dos serviços prestados, devido aos problemas relativos à falta de qualidade que estes apresentavam ou por conduta abusiva dos Estados. Ainda assim, a cidadania não teve fôlego suficiente para monitorar a gestão destes serviços básicos, inclusive em países com ampla tradição de instituições de regulação e controle, como a Inglaterra.

Deste modo, a noção de regulação foi formalizada com a criação de autoridades reguladoras setoriais, notadamente o *Office of Water Services in the Water Sector* (OfWat), em 1989, no contexto das privatizações, definido pela então Primeira Ministra da Inglaterra, Margaret Thatcher (ARMSTRONG *et al.*, 1994). Esse processo ocorreu simultaneamente em vários países latino-americanos, sob o referido arcabouço ideológico neoconservador (SILVA, 2000, p. 6), incentivado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e por outras instituições financeiras (SOLANES, 1999).

No Brasil os serviços públicos começaram a ser regulados por meio de agências reguladoras, “em meados dos anos 1990, no processo de reforma do Estado, no qual setores da infraestrutura tiveram seus controles acionários abertos à participação da iniciativa privada” (GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009, p. 82), evento ainda em curso. Nesse processo de reforma, o Estado brasileiro passou a atuar como regulador de bens e serviços públicos, que

foram concedidos à iniciativa privada por meio de privatizações diretas e indiretas, estas últimas representadas pela abertura de capital das companhias estaduais de saneamento básico (ARAGÃO, 2005; OLIVEIRA *et al.*, 2005). O resultado foi a criação de uma série de agências reguladoras para os serviços públicos (como, por exemplo: energia, transporte, telefonia e, mais recentemente, saneamento), em âmbitos federal, estadual e municipal.

### 3 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA REGULAÇÃO

#### 3.1 *Antecedentes*

Os estudos tocantes à regulação são relevantes tendo em vista as questões de políticas públicas relacionadas à gestão dos recursos hídricos; ao acesso à água de qualidade; ao transporte que garanta a mobilidade com segurança; ao acesso aos meios de telecomunicações; às melhores condições de saúde da população; e a outros serviços públicos. O aumento de instituições reguladoras, a partir do final dos anos de 1990, é um reflexo das reformas colocadas por decisões de política nacional, assim, como, mudanças na legislação supranacional (União Europeia) ou promovido por financiamentos do Banco Mundial (GUÉRIN-SCHNEIDER; NAKHLA, 2012) na América Latina e em outros países em desenvolvimento. Estas reformas vêm como um meio de mitigar as falhas de acesso aos serviços e melhorar o Bem-Estar público (JAMES, 2000, p. 328). Por outro lado, o mesmo autor destaca que a justificativa análoga de interesse público é criticada no contexto da regulação. Essas críticas sugerem que a regulação, em virtude da existência de falhas, tem grande dificuldade em ajudar na promoção do interesse público.

As discussões teóricas da regulação giram em torno de realidades sociais, econômicas e culturais peculiares. A prática regulatória dependerá, por exemplo, de como está estruturada a prestação de um determinado serviço. Nesse sentido, várias questões se interpõem à discussão desta temática: qual é a melhor maneira de desenvolver a regulação? Quais resultados definem uma regulação eficiente? Quais são os objetivos ou critérios principais da regulação? Qual a importância do desenho regulatório para a sua eficiência? Peixoto (2013) ressalta que a regulação econômica pode ser definida como “um conjunto de restrições impostas pelo poder público sobre a liberdade de indivíduos e organizações para tomar decisões econômicas [...] podendo decidir sobre preços, participação no mercado e/ou qualidade do produto” (PEIXOTO, 2013, p. 509).

Além disso, o debate sobre a regulação, muitas vezes, está associado aos monopólios naturais (GUÉRIN-SCHNEIDER; NAKHLA, 2012), como é caso dos serviços de saneamento, sob a necessidade de garantir a provisão dos serviços públicos. Não obstante, muitos monopólios, abertos à competição (telecomunicações, transporte, etc.), também são passíveis de regulação (SINGER, 1988).

Dessa forma, as discussões de cada caso de regulação, articuladas com as teorias desenvolvidas é que farão avançar os estudos sobre a temática. James (2000) aponta

definição ampla do termo para designar as maneiras pelas quais os fins públicos são realizados, observando que o conceito quase sempre é empregado para ativar objetivos públicos que têm regras ou padrões de comportamento apoiados pelas sanções ou recompensas do Estado. Assume-se, na perspectiva deste trabalho, a regulação como a intervenção do Estado nas atividades (STIGLER, 1971; POSNER, 1974; PELTZMAN, 1976 e BECKER, 1983) que, de alguma forma, promovem a provisão dos bens públicos (SAMUELSON, 1964) a fim de minimizar os impactos negativos aos direitos sociais de cidadania (CASTRO, 2006; CASTRO, 2011 e SPOSATI, 2011).

Majone (1994) observa que o aumento da regulação por agências operando pela administração central foi fortemente acelerado desde os anos de 1980, sendo estas focadas no controle da economia do setor ou setores regulados, e concebidas como autoridade política e responsável pela realização de três funções cruciais na esfera socioeconômica: redistribuição de renda, estabilidade macroeconômica e regulação (ÚNAY, 2011). Sob esta ótica, a regulação é definida como a atuação do Estado não apenas na ordem econômica, mas, também, na ordem social, buscando atender ao interesse público (DI PIETRO, 2004).

Neste sentido, são feitas abordagens sob a perspectiva do controle social e da regulação econômica, além dos formatos regulatórios tradicionais e o modo como se inserem na área do saneamento.

### **3.2 Participação social enquanto forma de controle**

O processo de regulação dos serviços de saneamento apresenta-se ainda em construção no Brasil e em outros países da América Latina. O entendimento das práticas associadas às instituições reguladoras é essencial para avaliação de políticas públicas na área de saneamento. As atividades destas instituições compõem mecanismos que abarcam as dimensões técnica, econômica e social, na tentativa de trazer melhorias sanitárias que, por sua vez, beneficiam outros setores, como a saúde e o meio ambiente. Para tanto, acredita-se que a participação social constitui-se de forma fundamental na composição das agendas das instituições reguladoras, com o intuito de debater os caminhos para atingir a universalização, a qualidade e a regularidade desejável para a saúde humana, bem como a eficiência e sustentabilidade econômica, além de outros princípios fundamentais. Dentro deste foco, Hukka e Katko (2013) assinalam a relevância do envolvimento dos cidadãos tendo em vista que os SAE exercem impacto sobre os aspectos da vida comunitária (considerações sociais, políticas, sanitárias, ecológicas, econômicas e culturais).

## **Esfera pública**

A eficácia de uma política pública, segundo Putnam (1993), decorre, essencialmente, da experiência social concreta de organização coletiva. Cordeiro (2011) ressalta que o controle social pode ocorrer sobre uma organização, empresa ou sobre o próprio Estado, o que conduz a mudanças de atitudes e transformações nas relações sociais. Neste sentido, Castro (2006) aborda que em muitos países da América Latina ocorreu crescente mobilização social visando às melhorias das condições materiais de vida, notadamente nas zonas urbanas e suas periferias. Segundo Castro (2011), a participação é um componente fundamental dos conceitos de cidadania e de gestão democrática, tendo sido as lutas sociais pela expansão dos direitos cidadãos, responsáveis pela condução à participação cidadã. O autor supracitado enfatiza que a participação social está fortemente vinculada ao desenvolvimento da esfera pública, conceito desenvolvido por Habermas, com base no movimento histórico nos séculos XVII e XVIII, permeado pelos debates e discussões públicas, em cafés e salões, onde os cidadãos podiam dialogar livremente acerca de seus pontos de vista sobre questões importantes para si e para as coletividades, evoluindo para a formação da opinião pública. Para Byrne e Gregory (2007), a despeito do contexto em que se deu a gênese da esfera pública, em vez desta representar uma esfera da racionalidade comunicativa, tornou-se um fórum de racionalidade instrumental. Os mesmos autores destacam o pensamento de Habermas, sob a perspectiva da luta por uma situação de discurso ideal como solução para uma série de problemas relacionados à falta de acesso aos serviços básicos, sendo que os critérios para a criação dessa situação estão resumidos, como:

- a extensão de acesso (o mais próximo possível da universalidade);
- o grau de autonomia (cidadãos devem ser livres de coerção e autorizados a questionar e introduzir qualquer afirmação);
- a rejeição da hierarquia (cada pessoa deve participar e expressar suas atitudes, seus desejos e suas necessidades, de forma igualitária);
- a regra de direito (sobretudo o comprometimento do Estado em garantir os direitos dos cidadãos); e
- a qualidade da participação (compromisso comum, bem como a competência para expressar opiniões) (BYRNE; GREGORY, 2007).

Castro (2011) esclarece que a tradição liberal da democracia representativa contradiz as perspectivas supramencionadas na vertente da discussão de Byrne; Gregory (2007) e, convencionalmente, reduz a participação nas decisões da esfera pública aos políticos profissionais e aos especialistas. No entanto, esta demarcação restrita e elitista é rejeitada por

outras tradições que propõem alternativas, entre as quais se destaca a participação direta dos cidadãos nas decisões. No que tange ao exercício dos direitos de cidadania, como decidir quem deve gerir os bens e serviços são aspectos importantes a serem considerados (FOSTER, 1998; CASTRO, 2005; SOLANES, 2002).

Ferree (2002) categoriza as tradições políticas relacionando-as com os critérios de participação social:

- **Liberal representativa:** neste tipo de tradição política a esfera pública consiste em participação limitada dos cidadãos e de forma indireta. Em geral os cidadãos não têm informações e não têm interesse pelas deliberações coletivas. Neste contexto, a elite profissional, representada pelos especialistas, delibera sobre as questões públicas. Os critérios de participação social acontecem em um tipo de processo denominado “livre mercado de ideias” que não dialoga com a sociedade – velando o debate atrás de termos técnicos, por exemplo. O Resultado é a restrição da participação cidadã.
- **Liberal participativa:** enfatiza os benefícios da participação ativa, tanto para o cidadão como para o sistema como um todo. Os critérios de participação social ocorrem no processo de empoderamento, na participação das pessoas comuns.
- **Discursiva:** as ações das tradições políticas discursivas são caracterizadas por inclusão popular. Inserção de cidadãos das áreas periféricas contribuem para o diálogo ativo entre centro e periferia em um processo deliberativo, evitando, assim, a restrição prematura não consensual.
- **Construcionista:** caracteriza-se por uma forte inclusão popular, incorporando os pontos de vista de indivíduos socialmente marginalizados. Legitimando as experiências dos cidadãos comuns como forma de contribuir para as deliberações em um tipo de processo qualificado como empoderamento e reconhecimento. O resultado esperado consiste em se evitar a restrição excludente e fomentar a expansão da comunidade política.

Helfrich (2006) ressalta que a qualidade das informações é a base para a efetiva participação social no controle e monitoramento de instituições públicas de serviços básicos. Assim, em eventual arena de discussão, a linguagem acessível é o centro do sistema democrático. O mesmo autor menciona que sem participação social envolvendo assuntos públicos não pode haver equidade no acesso, nem consolidação de princípios democráticos. Na América Latina, desde a década de 1980, o conceito de participação passou a ganhar grande importância,



“incluindo os debates sobre as políticas públicas nos setores de serviços essenciais como a atenção à saúde ou o acesso à habitação, a educação ou o saneamento básico” (CASTRO, 2011, p. 433), o Quadro 3.1 mostra alguns exemplos de participação cidadã no processo de construção do saneamento.

**Quadro 3.1** – Exemplos de processo participativo em algumas localidades latino-americanas

País	Localidade	Ano/Período	Ação	Referência
<b>Argentina</b>	Chanco	1994	Consulta pública para avaliar se haveria apoio à política de privatização promovida pelo governo nacional. Os eleitores rejeitaram a proposta do governo.	Roze, 2003 <i>apud</i> Castro, 2005
<b>Argentina</b>	Tucumán	1995 a 1997	Aumento de 104% no valor da tarifa de água desencadeou mobilização popular. Em 1997 houve a rescisão do contrato do prestador dos serviços de AA.	Jouravlev, 2004
<b>Bolívia</b>	Cochabamba	1999/2000	Série de mobilizações após o aumento de 35% no valor da tarifa de água. A mobilização culminou na renúncia de boa parte dos integrantes do gabinete da presidência da república.	Castro, 2005
<b>Brasil</b>	Porto Alegre	A partir da década de 1990	Processo participativo resultou em melhorias consideráveis dos SAE.	Castro, 2005
<b>Brasil</b>	Recife	2002	Primeira Conferência Municipal de Saneamento, a participação cidadã fomentou a decisão a favor de que os SAE permanecessem públicos mesmo após avanços no processo licitatório para privatização dos referidos serviços.	Castro, 2005
<b>Colômbia</b>	_	2008	Organizações Não Governamentais produziram um documento com mais dois milhões de assinaturas para realizar o referendo e declarar a água como direito humano na constituição.	Justo, 2013
<b>Uruguai</b>	_	2004	A Constituição do Uruguai declara que "O acesso ao AA e ao ES, constituem direitos humanos fundamentais". A Política Nacional de Águas enfatiza a necessidade de reconhecer a participação da sociedade civil em todas as instâncias de planejamento.	Justo, 2013

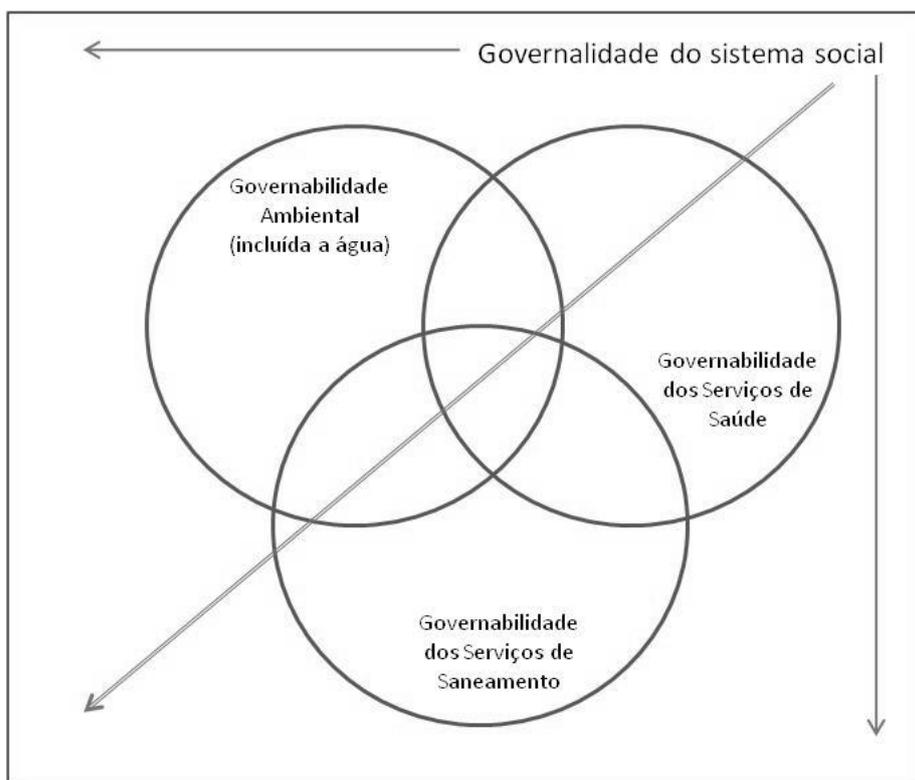
O exemplos apresentados no Quadro 3.1, entre outros, permitem a reflexão acerca do princípio da “participação social”. Nesta perspectiva, a esfera pública é vinculada a um espaço independente do Estado onde são discutidas questões de relevância pública. Lubenow (2007) destaca que na modernidade a esfera pública tem a função política de mediar a sociedade civil e o Estado. Lubenow (2007) ressalta também a importância dos espaços participativos proposto nos trabalhos de Habermas:

As mudanças na estrutura política institucional a partir do novo modelo de circulação do poder político formulado por Habermas nos anos 1990, torna o sistema político mais permeável e aberto à introdução de novos espaços

participativos, novos arranjos institucionais de participação com poder de deliberação e decisão; novos mecanismos de controle, mais democráticos, capazes de ampliar a institucionalização democrática oferecendo novas oportunidades de participação (por exemplo, na formulação de políticas públicas e na regulação da ação governamental; no desenho, supervisão, monitoramento da implementação e gerenciamento de programas e políticas públicas) (LUBENOW, 2007, p. 23).

Por conseguinte, as audiências públicas simbolizam os referidos espaços participativos. Contudo, Castro (2011) observa que, em algumas situações, a participação é entendida, na prática, como subordinação em relação às decisões tomadas por especialistas e políticos profissionais. Daí a importância de fomentar a participação de qualidade, como abordaram Helfrich (2006); Byrne e Gregory (2007). Segundo Bruxel (2004), Thompson, em sua obra, critica o modelo de esfera pública universal defendida por Habermas. Ele acredita que as questões públicas discutidas de maneira igualitária seriam impossíveis, sendo o modelo habermasiano vazio, calcado na problemática de um segmento da sociedade, a burguesia, desconsiderando outros períodos históricos e seus respectivos movimentos sociais e políticos, que apresentam características mais populares. Bruxel (2004) ressalta ainda que Thompson afirma veementemente que a noção de esfera pública é totalmente limitada, acreditando, ainda, que a opinião pública, os debates abertos e a participação de todos os indivíduos são aspectos de grande relevância, mas que não devem ser abrangidos em nível de política nacional e internacional, sendo constituídos no caráter local. Contudo, Thompson e Habermas se preocupam com um ideal de democracia, fazendo com que a população possa agir na criação de uma estrutura que garanta maior legitimidade às decisões políticas de interesse social. Habermas destaca que os espaços participativos são importantes quando assumem relevância institucional. Isso proporciona aos grupos tradicionalmente marginalizados, um lugar nos processos decisórios, o que pode ajudar a promover políticas públicas, além de controle social, movido por novas relações institucionais entre atores sociais que vivenciaram um processo emancipador. Neste sentido, Heller *et al.* (2007) ressaltam que as tipologias que identificam o grau de participação dos cidadãos e o controle social, em um processo político, são ferramentas importantes na avaliação de políticas públicas, visto permitirem a compreensão do papel de cada um dos atores envolvidos e de seu grau de influência no processo. Isso pode ajudar a fomentar a transparência e o controle social como integrantes do conjunto de capacidades que compõem a governabilidade, pode-se dizer que existe uma relação causal entre ela e o melhor desempenho das instituições que prestam serviços públicos (SANTOS; CARDOSO, 2002). Castro (2011) ressalta, no contexto do tema da participação

social, que governabilidade<sup>4</sup>, – em áreas como as de saneamento, saúde e meio ambiente - está vinculada ao nível do sistema social e ligada com os processos de governabilidade dos setores inter-relacionados (FIG. 3.1). Por esta razão, o autor supracitado destaca que é fundamental ir além das visões idealizadas e ideológicas da governabilidade que a reduzem a um conjunto de técnicas de governo ou ao plano técnico-administrativo, instrumental.



**Figura 3.1:** Governabilidade inter-setorial e multi-nível  
Fonte: Adaptado de Castro (2011)

Assim, na perspectiva do saneamento, ainda que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, como em outros setores, sigam a lógica de fragmentação e complexidade, eles podem estar propícios à participação cidadã como forma de controle, tendo em vista que a água é importante para todos. Deste modo, o espírito cívico, a informação, a consulta e a participação são complementos da ação pública, e a água, assim como o meio ambiente, é um dos elementos da ligação social (LANGFORD; KHALFAN, 2006). Por conseguinte, Castro (2011) enfatiza que:

[...] mudanças no sistema de governabilidade do setor de saneamento orientadas à democratização da gestão, por exemplo, impulsionando uma legislação que promovesse a participação efetiva dos usuários no controle da gestão, e, no entanto, o impacto potencial de tais reformas se visse diminuído ou mesmo neutralizado porque a estrutura de governabilidade em nível sistêmico é altamente refratária ao processo de democratização e tende a se

<sup>4</sup> Castro (2011) faz uma interessante discussão sobre o conceito de governabilidade. Segundo o autor o amplo debate provocou a um grande número de definições, muitas delas contraditórias entre si.

estabilizar em torno da manutenção das relações de poder tradicionais que podem ter um caráter tecnocrático, com participação altamente restrita, quando não francamente autoritário (CASTRO, 2011, p. 436).

Desde modo, considerando que na América Latina os serviços de saneamento foram demarcados por injustiças sociais, com consequências marcantes para as desigualdades de acesso, o tema da participação social é um aspecto chave no âmbito de saneamento básico para a região.

### **O capital social e suas críticas**

A participação da população é debatida na perspectiva de que a mobilização social pode ser relevante na tomada de decisões das instituições reguladoras. Deste modo, discute-se a participação social à luz do conceito de “capital social”, fortalecido a partir das discussões sobre desenvolvimento local depois da publicação do livro *Making Democracy Work*, de Robert Putnam, em 1993, e das colocações de James Coleman, em estudo intitulado *Social capital in the creation of human capital*. Putnam e Goss (2002) buscam contribuir para a fundamentação teórica e empírica do conhecimento sobre mudança social e, para tal, discutem o conceito de capital social, bem como o modo pelo qual as vantagens do capital social estão evoluindo nas sociedades pós-industriais na contemporaneidade.

Portes e Landolt (2000) ressaltam que as abordagens de Bourdieu sobre a interação entre o capital financeiro, capital social e capital cultural caracterizam as redes de conexões sociais como resultado de estratégias deliberadas de investimentos em sociabilidade, sendo os três conceitos insubstituíveis. Para Coleman (2000), o capital social está relacionado à estrutura social que beneficia indivíduos concretos e não as causas (benefícios, informações, etc.) desses efeitos. Essa é uma visão de que o capital social não pertence ao indivíduo, mas se apresenta em uma rede de população de uma determinada região.

A ideia central do capital social é de que a transformação da sociedade parte do movimento da sociedade civil, da participação e engajamento dos cidadãos, e não do Estado. Em suma, “é possível aos indivíduos apreenderem hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, construindo confiança social, consciência e participação política” (FERRAREZI, 2003, p. 10). Em contrapartida, Portes e Landolt (2000) observam que o capital social não pode ser substituído pela concessão de crédito para infraestrutura, mas pode estar relacionado à ampliação da capacidade de acompanhamento dos recursos conseguidos.

O'Donnell (1991), por sua vez, destaca que a institucionalização pode levar à burocratização e exclusão da participação na tomada das decisões. Em compensação, o estabelecimento de políticas públicas consiste em padrões regularizados de interação e, em geral, reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, convergindo em processos políticos que podem ter efeitos decisivos para o bem da cidadania. Frey (2003) observa que é valorizando as práticas e os significados compartilhados que se tem a concepção adequada do desenho institucional. Assim, Mulas (2013) sugere que as políticas públicas efetuam papel importante a fim de distribuir benefícios sociais, dado sua amplitude em detrimento do acompanhamento econômico ou equivalência orçamentária desenvolvidos pelo governo.

A influência do desenvolvimento do capital social por meio de intervenções governamentais pode acarretar também em riscos no que tange à falta de autonomia da sociedade civil. Assim, a participação da população fomentada por suas demandas, por exemplo, à falta de infraestrutura sanitária, apresenta-se como legítimo fruto da luta em prol da coletividade e de combate à corrupção (ASIS *et al.*, 2009). Mas, a participação espontânea muitas vezes aparece apenas em situações muito críticas ou em que um determinado grupo de participantes sofre diretamente com uma intervenção que o prejudica. Neste sentido, do mesmo modo que o capital financeiro pode ser desperdiçado ou que propriedades de terra podem se tornar improdutivas, também o capital social pode estar inativo ou até ser prejudicial em um dado processo de resolução de problemas, “se não for conduzido de maneira a fomentar o bem comum” (FREY, 2003, p. 173).

Putnam (1993) enfatiza as consequências positivas de laços sociais. No entanto, Portes e Landolt (2000) rebatem-no destacando que os mesmos mecanismos apropriáveis por indivíduos, como o capital social, podem levar a uma série de resultados negativos como a exclusão de indivíduos que não compõem a rede; o excesso de membros do grupo, acarretando em disputas internas; e restrições às liberdades individuais. Os autores supramencionados observam também que não existe uma fórmula generalizável de utilização dos laços sociais em prol do desenvolvimento, mas devem ser incorporadas no ambiente local, as definições da situação e das suas prioridades. Como opção, os conselhos municipais poderão exercer ações de controle, o que, inclusive, pode ser realizado em associação com instituições reguladoras, ampliando-se a utilização do capital social (ASIS *et al.*, 2009).

Pode-se pensar em duas vertentes de análise de capital social, uma maximalista, que o considera em âmbito social; e uma minimalista, que o considera em âmbito individual (WUTHNOW, 2002). Partindo da primeira vertente, o conceito estudado explica o problema

da ação coletiva. Diante dos dilemas sociais, pode-se pensar em soluções motivacionais, estratégicas e estruturais por parte do Estado, que, assim, estará se voltando para o fornecimento de mais serviços aos cidadãos. A atuação da comunidade cívica trouxe à tona a importância da confiança, que permitiria à comunidade superar, com maior facilidade, o oportunismo. Ferrarezi (2003) destaca que quanto mais elevado o nível de confiança em uma comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação, o que, conseqüentemente, aumenta a confiança.

Nesse sentido, as políticas públicas de saneamento com estímulos ao empoderamento são relevantes na elaboração e na execução das agendas públicas. Cabe ressaltar, por exemplo, iniciativas como conselhos e fóruns municipais “inserindo a população local e suas redes nas decisões políticas sobre os assuntos públicos” (FERRAREZI, 2003, p. 18). Na tentativa de estabelecer o controle social, as políticas públicas de saneamento, apoiadas em redes de capital social, tendem a reforçar o papel regulador, tendo em vista os mecanismos institucionais e legais existentes, que favorecem a participação. Na concepção de Mulas (2013) a formulação de políticas públicas procura identificar os atores, mecanismos, ações e recursos disponíveis para auxiliar na solução das questões sociais. Portes e Landolt (2000) destacam que é possível encontrar muitos casos em que os níveis elevados de laços sociais sustentam o sucesso de uma política pública. Porém, é preciso considerar a possibilidade de que fatores externos também são preponderantes para que isso ocorra, ou seja, o capital social pode não desempenhar o papel-chave no processo de desenvolvimento.

### **3.3 Teorias econômicas da regulação**

Considera-se que a provisão dos serviços públicos, como saneamento básico, telefonia, eletricidade, saúde e outros, são essenciais tanto para as empresas quanto para os cidadãos. A interrupção desses serviços pode desencadear problemas econômicos, bem como apresentar riscos à saúde e à vida das pessoas. A lógica é que as provisões desses serviços precisam ser reguladas. A economia foi utilizada como justificativa para modo tradicional de regulação. As linhas de pensamento que apoiaram as novas formas de regulação servem como reflexão acerca da atual natureza da regulação e da sua relação com a política de concorrência, ou ainda ao processo de desagregação associado aos monopólios naturais, além das mudanças na política pública. Guérin-Schneider e Nakhla (2012) destacam, que desde os anos de 1970, é comum entre economistas neoclássicos que a regulação é necessária para preservar o interesse

público quando existem as falhas de mercado<sup>5</sup>, principalmente em situações monopolistas. Este modelo de regulação, tendo como base a necessidade de intervenção estatal para assegurar o interesse público frente aos interesses privados, esteve fortemente associado às teorias da economia do bem-estar e deu lugar ao desenvolvimento da chamada teoria normativa da regulação.

Segundo Castro (2008) as noções de bem-estar social e de interesse público seguem o pressuposto de que as instituições públicas constituem o instrumento fundamental para se garantir os objetivos a serem atingidos. Neste contexto de Estado social, o conceito de falhas de mercado seria a principal justificativa da economia neoclássica para a intervenção pública em quaisquer setores em que os investimentos são aplicados de forma diferente do necessário para promover o interesse do Bem-Estar (COASE, 1994 *apud* URRITIA, 2004). A abordagem das falhas de mercado será feita mais adiante.

Com base na ampliação da intervenção do Estado na economia dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, além da crise destes últimos nos moldes desenvolvimentistas, surgem várias críticas à intervenção do governo na economia e em particular na regulação. A falha de governo, desenvolvida durante os anos 1970, é o conceito fundamental. Os autores protagonistas desta revisão estão agrupados sob o que Posner denominou de teoria econômica da regulação (URRITIA, 2004).

Para ampliar a discussão, as teorias da regulação, pautadas na economia, são importantes para explicitar adoção de critérios de avaliação e constituem-se em temas de debates na literatura (BLAUG, 1992; DOW, 2002). Conforme elucida Hertog (2010), existem duas vertentes relacionadas às teorias da regulação econômica. Estas abordagens foram comparadas por Posner (1974), justificadas pelo interesse público (em relação a falhas de mercado) e regulação determinada pela captura do ente regulador pelo regulado. O autor destacou falhas em ambas abordagens e ressaltou que o suporte empírico deve ser reforçado. Ainda assim, pode-se concluir que a primeira vertente assume que os reguladores tenham informações suficientes sobre a empresa ou o serviço regulado e se esforcem para promover efetivamente o interesse público, segundo as denominadas **Teorias de Interesse Público da Regulação**. A outra vertente considera que os reguladores não têm informações suficientes a respeito dos

---

<sup>5</sup> Falha de mercado em economia é a circunstância em que o custo marginal social não é igual ao benefício marginal. Concorrência imperfeita, externalidades, informação assimétrica e mercados incompletos são manifestações de falha de mercado. No contexto normativo podem ser corrigidas por políticas públicas, com legislação, taxação, por exemplo. Outras formas de correção das falhas que decorrem da função estatal está o controle dos preços por meio do tabelamento e pela fixação do preço mínimo. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAABUO0AK/glossario-sobre-alguns-terminos-utilizados-administracao-publica>>.

custos, das demandas, da qualidade dos serviços e do comportamento do prestador. Assim, promovem de forma imperfeita os interesses públicos quando efetuam o controle das empresas, podendo acarretar em inversão dos direitos sociais e não atender ao interesse público, e ainda favorecer os interesses de atores específicos. As teorias econômicas, que abordam essas suposições, são chamadas de **Teorias de Interesse Privado da Regulação**. A identificação das falhas de mercado e a intervenção do governo são fundamentais para as teorias de interesse público, para as quais o bem-estar social tende a ser melhorado e as falhas de mercado diminuídas. Por outro lado, as teorias de interesse privado explicam a regulação que privilegia grupos de interesse, transferindo-lhes recursos e, conseqüentemente, diminuindo o bem-estar social.

Williamson (1976) destaca que os dois modos de regulação devem ser comparados a partir de uma perspectiva mais aprofundada. Para o autor, as condições de cada operação específica deve ser monitorada, a fim de determinar a estratégia de regulação mais eficiente a ser adotada. Em um setor com contratos longos e específicos foi demonstrado que a aplicação de licitação competitiva pode dar origem a problemas antes e depois da definição dos termos na execução do contrato. Por fim, mesmo o autor menciona que as condições estabelecidas nos contratos devem ter regras impostas pelo regulador. Em sua opinião, a regulação pode ser eficaz se algumas condições forem satisfeitas, por exemplo, se o regulador tem capacidade de conhecer o regulado e se incentivos próprios são criados para efetuar a tarefa.

### **3.3.1 Teorias de interesse público da regulação**

De acordo com essas teorias, a regulação de empresas prestadoras de serviços ou outros atores econômicos contribui para o interesse público. Deste modo, as políticas públicas não seriam conduzidas por interesse pessoal dos agentes políticos envolvidos e sim sob uma perspectiva de aumento do Bem-Estar social. Contudo, essas condições não são frequentemente encontradas, e, na prática, a alocação de recursos não é eficiente. Nesta perspectiva as teorias ajudam a discutir e a delimitar métodos que podem melhorar a alocação de recursos. A situação descrita é denominada identificação das falhas de mercado, ou seja, os recursos não são aportados para os usos mais importantes. Diante disso, uma premissa para a regulação dos serviços públicos caracteriza-se pela:

[...]falha de mercado associada à necessidade de intervenção para facilitar a transição para um regime de mercado, ou mesmo criar um mercado onde ele ainda não existe – especificidade da regulação em países em fase de desenvolvimento, como é o caso brasileiro (OLIVEIRA *et al.*, 2005, p. 347).



A equalização de preços e custos marginais caracteriza um equilíbrio no mercado competitivo; no entanto, um grande número de condições deve ser satisfeito para uma alocação ótima em um mercado competitivo (BOADWAY; BRUCE, 1984). Uma das formas de melhorar a eficiência na alocação de recursos, quando uma falha de mercado é identificada, é por meio da regulação estatal dos serviços (ARROW, 1970; SHUBIK, 1970). Oliveira *et al.* (2005) destacam a importância da autonomia do órgão regulador para estabelecer ferramentas que diminuam interesses específicos, em detrimento do interesse geral de procurar uma solução ótima, do ponto de vista social, diante de uma falha de mercado. Assim, a autonomia está diretamente associada à prestação sistemática de contas à sociedade, o que é facilitado quando existe a efetiva participação da população.

Partindo da alocação escassa de recursos para um mecanismo de mercado competitivo, quatro tipos de falhas de mercado podem ser observadas, conforme destaca Urrutia (2004): i. As externalidades e os bens públicos; ii. Aumento dos rendimentos; iii. resultados indesejáveis do mercado; e iv. mercados instáveis.

- i. A primeira falha de mercado ocorre quando as atividades econômicas produzem efeitos externos, sejam custos ou benefícios, que não podem ser atribuídos ou cobrados no “produto”. Pela lógica unilateral de mercado os resultados não serão eficientes. Isto é uma implicação de que as referidas externalidades não são consideradas nos cálculos que sustentam as decisões de produção. Urrutia (2004) destaca que um caso especial das externalidades é representado pelos bens públicos. Ou seja, bens cujos benefícios não são apropriáveis por indivíduos específicos. A sistematização da teoria de bens públicos foi desenvolvida por Samuelson (1964), sendo que a condição de exclusão e a ausência de efeitos adversos ao somar consumidores adicionais incentiva comportamento oportunista. Neste sentido, os bens públicos não se produziram em níveis adequados sem contribuições obrigatórias (CHANG, 1995 *apud* URRUTIA, 2004).
- ii. A segunda falha de mercado é a que se origina dos aumentos dos rendimentos. Quando algumas atividades econômicas aumentam a rentabilidade e os custos marginais diminuem, não é possível alcançar resultados sociais eficientes, pois, a existência de apenas um produtor permite minimizar os custos de produção. Nesta lógica Urrutia (2004) destaca que esta situação é ineficiente em termos estáticos, pois a quantidade produzida será menor e o preço maximizador do benefício pelo monopolista será mais elevado que o justificado pelos custos de produção.

- iii. Ocorre quando os preços de um determinado serviço ou produto não indicam os custos ou há escassez relativa do serviço. Além disso, a terceira falha de mercado também ocorre quando os cidadãos não têm acesso à informação sobre produtos e mercados e a tecnologia de produção não está disponível para todos os produtores; ou ainda quando os fatores de produção apresentam limitações. Deste modo, a produção será abaixo da capacidade esperada com base nos recursos oferecidos para a produção.
- iv. A quarta falha está relacionada aos desvios de justiça distributiva. No caso de prestação dos serviços públicos o monopólio não regulado poderia fixar preços elevados, o que acarretaria na perda de bem-estar e, em consequência disso, em uma ineficiente alocação de recursos. Os monopólios necessitam de incentivos para reduzir os custos e introduzir novos produtos ou serviços, o que significa uma ineficiência produtiva (ARMSTRONG *et al*, 1994 *apud* URRUTIA, 2004).

Neste sentido, mesmo que o mecanismo de mercado competitivo venha alocar recursos eficientemente, os resultados dos processos de mercado podem ser considerados injustos ou indesejáveis na perspectiva social (DIXIT, 1996). Guérin-Schneider e Nakhla (2012) destacam que a eficiência de regulação não pode ser definida apenas com base no desempenho do preço. Segundo Spulber (1989) *apud* Urrutia (2004) o objetivo da regulação é explicitamente melhorar a eficiência na alocação de recursos na ausência de pressões competitivas, além de assegurar o acesso aos subsídios. Nesta lógica a regulação seria necessária na tentativa de substituir o mecanismo de mercado.

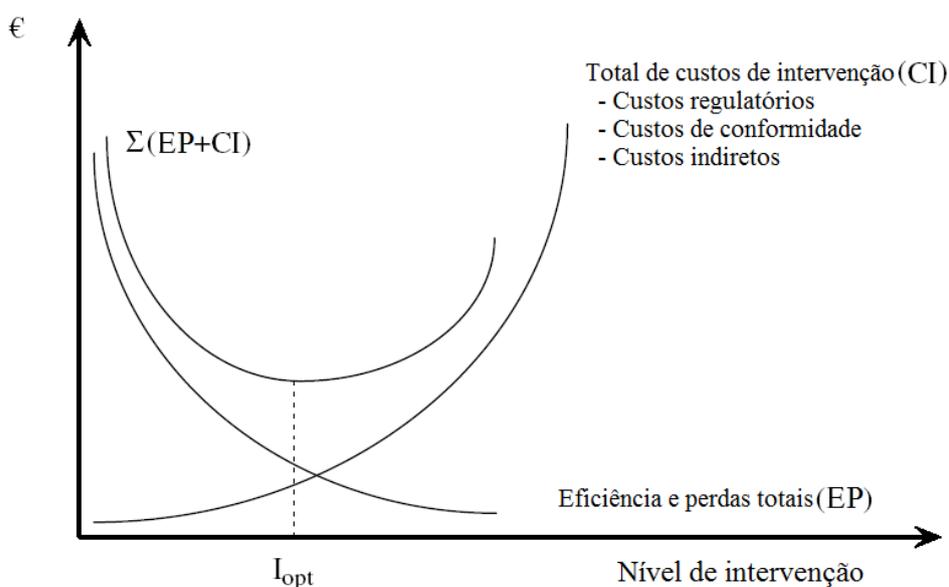
Conflitos podem surgir, por exemplo, quando os reguladores estabelecem a obrigação de prestadores universalizarem serviços públicos; neste caso, torna-se importante estabelecer subsídios aos grupos de cidadãos que não têm condições de pagar pelos serviços. Segundo Dworkin (1981), a estabilidade da eficiência social da regulação requer o equilíbrio entre a eficiência econômica e a justiça social. Joskow e Noll (1981) enfatizam que um problema-chave para as teorias de interesse público é que, avaliando pela perspectiva normativa, o Bem-Estar é usado como uma teoria explanatória. Por exemplo, os preços estão mais baixos; a determinação de preços é ausente; existe a diminuição de custos; houve diminuição da poluição; e a influência de grupos de interesse é detectada (JAKEE; ALLEN, 1998; KROSZNER; STRAHAN, 1999; TANGUAY *et al.*, 2004).

Guérin-Schneider e Nakhla (2012) observam, em relação à regulação dos serviços de AA, que controlar apenas o faturamento não é fundamental, tendo em vista que isso não garante o

acesso e a qualidade do serviço (objetivos de curto prazo), não reduz o desperdício dos recursos hídricos (objetivos de médio a longo prazo) e não fomenta o crescimento econômico sustentável nos países emergentes ou a renovação de infraestrutura em países desenvolvidos (objetivos de longo prazo).

Em suma, o interesse público pode ser descrito como a melhor alocação possível de recursos, muitas vezes escassos, em benefício das coletividades. Para o monitoramento das empresas prestadoras dos serviços públicos as instituições reguladoras necessitam conhecer informações dos entes regulados e mostrar comportamentos indesejáveis por verificações de desempenho e custos. O ente regulador pode levantar os custos dos prestadores e avaliar a qualidade dos serviços, bem como solicitar que os orçamentos sejam transparentes (JAMES, 2000). Segundo Asch (1988), reguladores poderiam agregar mais facilmente informações para determinar o ponto onde o custo de intervenção iguala os benefícios sociais.

Hertog (2010) destaca que as teorias de interesse público não assumem que a regulação é perfeita, mas que é comparativamente mais eficiente que, por exemplo, quando não existem instituições para regular os serviços, ou seja, uma situação menos inadequada. As referidas teorias também pressupõem que os políticos agem no interesse público ou que o processo político é eficiente e que as informações sobre os custos e benefícios da regulação são amplamente distribuídas e disponíveis (NOLL, 1989). Esta composição é mostrada na FIG. 3.2.



**Figura 3.2:** Nível ótimo de controle de perda de bem-estar

Fonte: adaptada de Hertog (2010).

Considerando uma situação em que um prestador de serviços públicos de um monopólio natural não é regulado, a empresa pode ter lucros exorbitantes, cobrar preços diferentes para diferentes usuários e não fornecer serviços aos cidadãos em áreas de difícil acesso, por exemplo, pois isso diminuiria o lucro. Sem a intervenção regulatória estes custos são mais elevados no ponto em que a curva que caracteriza a eficiência e as perdas totais se aproxima do eixo vertical. A intervenção no mercado resulta em redução do custo do bem-estar dos prestadores dos serviços. Assim, quanto mais forte for o nível de intervenção do regulador, mais baixo será o bem-estar da empresa regulada. As teorias mais complexas de interesse público de regulação levam em consideração os custos de intervenção regulatória. Ou seja, quanto mais um ente regulatório intervém na operação da empresa, mais elevados são os custos de intervenção. Assim, o nível ótimo de intervenção implica em troca de recursos alocados para aumentar os níveis de intervenção regulatória e diminuir os níveis de comportamento ineficiente das empresas reguladas (HERTOG, 2010).

### **3.3.2 Teorias de interesse privado da regulação**

Essas teorias assumem “a tendência dos órgãos reguladores de serem dominados pelos interesses daqueles agentes que deveriam regular as empresas prestadoras de serviços públicos” (SALGADO; MOTA, 2005, p. 9). Uma das considerações destas teorias está relacionada à existência de conflitos, em virtude, por exemplo, da dificuldade de se obterem informações do ente regulado ou de se ter autonomia na tomada de decisões. James (2000) reporta à existência de bons argumentos para se questionar o interesse público da regulação, o que fortalece o interesse privado. O Quadro 3.2 mostra os três principais tipos de falhas regulatórias que podem ocorrer na regulação sob a perspectiva de alguns teóricos. As teorias de interesse privado foram desenvolvidas por cientistas políticos e são conhecidas também como teorias da captura (POSNER, 1974).

### Quadro 3.2. Falhas de regulação sugeridas por teorias da regulação

Falha regulatória	Teorias
<b>Instituição capturada pelos órgãos regulados</b>	1) Modelo de captura simples em que órgãos regulados estabelecem pressão para se beneficiarem (STIGLER, 1971). 2) Ganhos eleitorais em condições de incentivos regulatórios (PELTZMAN, 1989). 3) A instituição regulatória torna-se cada vez mais propriedade de grupos regulados (BERNSTEIN, 1955).
<b>Regulação de interesse dos reguladores</b>	1) Empresas reguladas induzem atos negligentes das autoridades reguladoras, dando benefícios aos atores envolvidos (LAFFONT; TIROLE, 1993). 2) Benefícios para os burocratas envolvidos na elaboração de novos regulamentos (MAJONE, 1994).
<b>Regulação onerosa</b>	1) Falta de cooperação das empresas reguladas (SCHOLZ, 1991). 2) Custos de transação ressaltando os custos dos arranjos institucionais, algumas versões também sugerem que os grupos de interesse concentrados tendem a dominar regulação (HORN, 1995).

Fonte: adaptada de James (2000).

As falhas regulatórias são resultado do crescente poder da agência, que surge da sua relação com o ente regulado. Por outro lado, pode acontecer do regulador não ter recursos suficientes para desenvolver as análises de custo e o efeito para tomar decisões concretas, como, por exemplo, quando uma instituição reguladora desenvolve a regulação de vários serviços públicos ou ainda de abrangência geográfica incompatível com os recursos humanos e financeiros. Ademais, a existência de oportunidades de carreira para os reguladores nas empresas reguladas (OWEN; BRAEUTIGAM, 1978).

Os serviços públicos, como os de saneamento básico, apresentam características de mercado não competitivo, como a exclusividade e a não rivalidade (GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009), características pertinentes ao monopólio natural. Muitas vezes, isso resulta em descompassos, como prestação dos serviços públicos de forma não equitativa ou ainda não atendendo ao princípio da universalização. Isso provoca prejuízos para a sociedade, que não pode pagar pelos serviços. Samuelson (1964) destaca que algum tipo de imperfeição da concorrência que não promova a guerra intermitente dos preços representa uma significativa mudança do modelo da economia da concorrência “perfeita”, em que nenhuma empresa deve ter qualquer controle dos preços. Essas imperfeições podem acarretar em favorecimento econômico de uma determinada empresa.

Hukka e Katko (2003) destacam que os sistemas de abastecimento de água e esgoto são, e continuarão a ser, monopólios naturais, já que não é viável construir várias redes de instalações no mesmo espaço físico. Se os serviços são prestados por um monopólio natural, o

Estado deve, portanto, prover os serviços públicos com qualidade e de forma universal. Neste sentido, uma das maneiras de garantir que isso ocorra, é por meio da promoção de intervenção regulatória dos serviços públicos (JAMES, 2000).

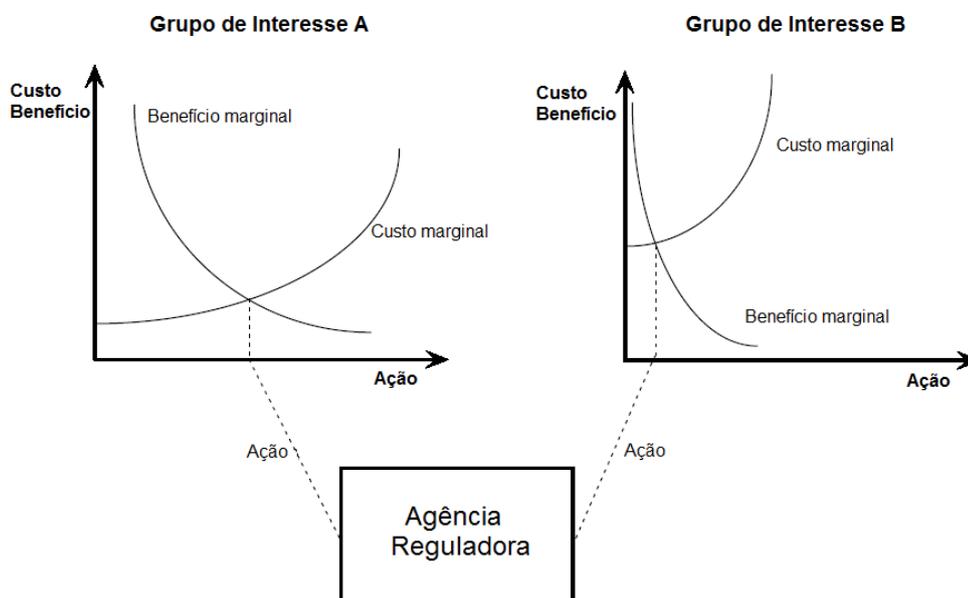
### **A visão de Stigler**

Proposição central de Stigler (1971) foi a de que um regulador enfrenta uma pressão de interesse dos prestadores de serviços, que pode acarretar em benefícios constantes para estes últimos. Stigler coloca em questão a natureza técnica da regulação, sublinhando a percepção cada vez mais generalizada de reguladores capturados pelos regulados, em um contexto de regulação caracterizado por amplo desenvolvimento tecnológico, vivenciado no último quartil do século XX, que corroeu monopólios naturais e transformou-se no mecanismo de proteção destes. Rompe assim com a visão de que o governo é indiscutivelmente um agente benigno, como sugeria a economia do bem-estar. Segundo esta teoria, as regras existem para o benefício das grandes empresas, e não para o benefício ou a proteção dos cidadãos. Neste sentido, é discutida a racionalidade individual, que está delimita em três grupos:

- indivíduos que compõem os governos e que buscam interesses pessoais (políticos tentando a reeleição; gestores que procuram maiores salários ou poder);
- indivíduos que são capturados por grupos de interesse, acarretando no atendimento das solicitações dos referidos grupos e não no interesse público; e
- indivíduos que se supõem partícipes de governos que buscam promover o interesse público, mas são incapazes de fazê-lo, tendo em vista que o desenho e a implementação de políticas são onerosos e podem trazer consequências inesperadas prejudiciais, tais como o uso de recursos em atividades improdutivas (CHANG, 1995 *apud* URRUTIA, 2004).

Hertog (2010) destaca que, no processo político, grupos de interesse, como empresas prestadoras de serviços públicos, exercem influência política maior que os cidadãos. O referido autor considera que formar opinião sobre questões políticas é oneroso em termos de tempo, energia e dinheiro e, por isso, a participação da população seria pequena – como exemplo, no sistema capitalista é muito difícil que os donos de empresas liberem seus funcionários para participar das discussões políticas que envolvem as questões coletivas. O autor supracitado complementa que democracias assim, na maioria das vezes, são plataformas para favorecer grupos, o que prejudica os interesses públicos. Deste modo, reguladores se

beneficiam da expansão das atividades e usam o ente regulador para transferir recurso disponível de grupos menos organizados para grupos mais organizados (JAMES, 2010). A teoria Stigler é ilustrada na FIG. 3.3.



**Figura 3.3:** Representação de grupos de interesse com base em custo e benefício.  
 Fonte: adaptada de Baron (2000), *apud* Hertog (2010).

A FIG 3.3 mostra como a ação de grupo de interesse depende da distribuição de custos e benefícios para os grupos de interesse. O Grupo de interesse **A** pressupõe custos marginais iniciais mais baixos de organização e mobilização dos seus membros e o Grupo de interesse **B** tem vantagens comparativamente menores a um custo mais elevado. James (2000) ressalta ainda que os grupos com maiores vantagens são aqueles mais organizados, sendo que os grupos menos organizados, por exemplo, de consumidores, tenderão a ser menos privilegiados. Neste sentido, na visão de Stigler é presumido que a tarefa central da teoria da regulação econômica é explicar quem receberá os benefícios e os custos da regulação e de que modo adotará a regulação e os efeitos desta sobre a alocação de recursos.

Em resumo, Stigler (1971) estabelece duas premissas alternativas da regulação:

- a primeira está relacionada ao fato de que a regulação se institui basicamente para proteção e benefício do público em geral; e
- a segunda se concentra em que o processo político desafia a explicação racional.

Urrutia (2004) destaca que em uma situação hipotética, os sistemas políticos são desenhados e empregados racionalmente, ou seja, são instrumentos adaptados para a realização dos membros da sociedade. Ao questionar quais benefícios podem ser recebidos por uma empresa, pelo governo, Stigler (1971) destaca que estes são sempre menores que o prejuízo causado ao resto da sociedade. O que é possível devido à natureza do processo político democrático. De um modo geral as empresas buscam dos governos as seguintes políticas: i) subsídios diretos; ii) o controle sobre a entrada de novos concorrentes; iii) o controle sobre bens substitutos e complementares, e iv) taxação de preços.

Na concepção de Stigler (1971), invariavelmente, as grandes empresas têm benefícios elevados, uma vez que elas representam grupos bastante homogêneos e não têm dificuldade em articular informações internamente, a fim de se promoverem. Já as pequenas empresas não se organizam por razões políticas e, em virtude de problemas de falta de interação interna, geram baixo potencial de benefícios próprios. Por outro lado, os cidadãos não se organizam porque os custos de fazê-lo são elevados, quando comparados com os benefícios; basicamente, “*os consumidores permanecem racionalmente ignorantes*” (OLSON, 1965, p. 19). Stigler (1971) olha para a demanda por regulação (demanda de produtores e consumidores), ignorando o cálculo do lado da oferta, assim as análises de Stigler não explicam suficientemente o fato de que as instituições reguladoras não apareceram como capturadas por um interesse econômico específico.

Por outro lado, Peltzman (1976) realiza modificação do modelo de Stigler e corrige esse elemento, resultando em previsões mais concretas, conforme se discute a seguir.

### **A visão de Peltzman**

Posner (1971) observou que, em muitos casos, a regulação beneficia fortemente certos grupos de consumidores, pois os custos de prestação de serviços, como água e eletricidade, diferem consideravelmente entre áreas urbanas e rurais. O atendimento aos cidadãos das áreas rurais, por exemplo, é mais oneroso que o atendimento aos consumidores das áreas urbanas. Peltzman (1976) buscou atualizar a teoria de Stigler para dar igual atenção aos fatores referentes à oferta, ou seja, fatores que, por sua vez, podem motivar os reguladores a produzirem regras que beneficiariam os cidadãos. A principal motivação de Peltzman é a de substituir o conceito *vago* de Stigler de um “regulador” pela ideia mais concreta de um “legislador”, com todas as motivações eleitorais correlatas. Posner (1974) menciona que as



teorias de captura são insatisfatórias, pois elas também assumem que o interesse público é a base para iniciar a regulação.

No entanto, Peltzman (1989) sugere que captura não é uma conclusão precipitada. Tendo em vista que integra-se ao contexto da análise o comportamento dos políticos. Visto que, os políticos podem pressupor maximizar seus próprios interesses, significa que “os grupos de interesse podem influenciar o resultado do processo regulatório, apoio financeiro aos políticos e reguladores” (URRUTIA, 2004, p. 322). Por conseguinte, esta relação pode ser compreendida como captura.

Peltzman (1976) aborda que os políticos vão escolher o modo de regulação, fazendo com que o suporte político seja ampliado. Nesta lógica, é provável que a regulação não vá beneficiar exclusivamente a empresa. Alguns grupos de cidadãos também poderão se organizar de forma eficaz e se beneficiarem em relação à outros grupos. Assim, a teoria de Peltzman, apresenta uma solução equilibrada de oferta e demanda da regulação. Essa teoria especifica um equilíbrio político de um regulador, ou seja, o quanto ele deve atender em termos de demandas dos prestadores.

Segundo a abordagem de Peltzman (1976), a eficiência está em algum lugar entre a maximização do lucro e o bem-estar social. James (2000) nota que em termos de regulação vinculada ao governo, sem a devida autonomia, pode acontecer, por exemplo, de o governo fechar a prestação pública para abrir mercados a novos prestadores, na tentativa de usufruir de recursos que estão ligados à burocracia pública. Ainda que “captura regulatória” se refira aos procedimentos realizados entre o ente regulador e prestador dos serviços, mais recentemente, essa captura tem relação entre regulador e governo, que também pode ser sujeito dessa captura (SALGADO; MOTA, 2005).

### **A visão de Becker**

Becker (1983) modificou o modelo de Peltzman incorporando elementos de interesse público. Segundo o autor, alguns grupos são mais eficientes no exercício de pressão política do que outros. Nas palavras de Urrutia (2004) a visão de Becker está centrada na rigorosa competição entre grupos de pressão para influenciar a política de governo. Assim, pode ocorrer a transferência de recursos de grupos menos eficiente para os grupos mais eficientes que se utilizam de instrumentos como a regulação de preços ou subsídios. As transferências de recursos estão associadas a perdas econômicas, que são conhecidas como perdas de eficiência

(HERTOG, 2010). Como resultado destas perdas de eficiência, os ganhos para os grupos de pressão mais eficientes são maiores (JAMES, 2000). À medida que o bem-estar social torna-se maior, a pressão dos grupos mais eficientes é aumentada. Em termos de regulação, com a inserção do governo, o regulador, por vezes, pode limitar a provisão dos serviços para proteger os prestadores. Esta restrição pode provocar subprodução de um serviço e perda de benefícios para a população, como se a unidade prestadora dos serviços não tivesse regulação (JAMES, 2000).

### **3.4 Modelos regulatórios**

No equilíbrio entre independência e prestação de contas à população, vários aspectos de um projeto institucional bem sucedido foram sugeridos por Levy e Spiller (1996) e eles dependem, em parte, do ambiente institucional no qual a instituição reguladora opera. Neste sentido, as variáveis importantes identificadas pelos autores são: a dispersão de competências entre órgãos reguladores ou entre o regulador e o governo; a relevância da burocracia; a disponibilidade de recursos para a instituição reguladora; tarefas da instituição claramente definidas; gestores eleitos ou nomeados; e a posse por período curto ou longo, entre outros.

O desenho institucional de um ente regulador deve conter independência, o que consiste em mudança na cultura de centralização administrativa e, ademais, a autonomia financeira e gerencial. A atuação do ente regulador pautada pela máxima transparência, utilizando-se de ferramentas como as audiências públicas e seções pela internet (OLIVEIRA *et al.*, 2005),

Os autores supracitados enfatizam ainda que a sistemática prestação de contas à sociedade é essencial para o controle democrático desses organismos, sendo que controle social sobre a instituição reguladora ajuda a definir com precisão os limites de sua competência. Levy e Spiller (1996) sinalizam também que o ambiente e o desenho institucional são importantes para ajudar a explicar o sucesso ou fracasso do sistema regulado.

Guérin-Schneider e Nakhla (2012) ressaltam que a determinação da eficiência não pode ser discutida apenas com o desenho regulatório estabelecido, e que duas dimensões adicionais também devem ser incluídas para descrever um modelo de regulação: o alcance da regulação (em ligação com os seus instrumentos de incentivo) e o ambiente institucional.

A literatura sobre os modelos regulatórios versa sobre dois desenhos tradicionalmente usados: o de **regulação contratual ou por contrato** (modelo de origem francesa) e o de **agências reguladoras** (modelo inglês de regulação). Contudo, Trémolet e Binder (2010) mencionam

que estes modelos raramente são utilizados em países em desenvolvimento de forma definida e o que ocorre, muitas vezes, é a fusão dos modelos francês e inglês em um **modelo híbrido** identificado e documentado na literatura. Além desses, o modelo de **autorregulação** também é encontrado em alguns tipos de serviços públicos.

### **Regulação por contrato**

A **regulação por contrato** consiste em assinatura do contrato entre a autoridade, o titular e o operador dos serviços, que pode ser empresa pública ou privada. O contrato é estabelecido no relacionamento entre uma entidade pública e o operador, com definições dos direitos e obrigações de cada parte dentro de um quadro político, legal, fiscal e administrativo existente. A regulação por contrato encontra suas origens no modelo francês de regulação (TRÉMOLET; BINDER, 2010), ou seja, em um instrumento contratual são definidas as regras passíveis de serem aplicadas.

O modelo francês é caracterizado pela descentralização dos serviços, com destaque para o fortalecimento das *communes*, autoridades locais. De acordo com Renaud (2007), a participação privada nos serviços de água ocorreu no final do século XVIII, em Paris, e naquela época o município delegou os serviços para *Sieus Perrier*. Desde então, as comunidades locais “são responsáveis pela organização dos serviços de saneamento no país, responsabilidade que veio a ser juridicamente reconhecida pelo *Conseil d’Etat* ao fim do século XIX” (CORREIA, 2007, p. 30):

- a autoridade local pode adotar o que se chama *direct management*, consiste em deliberar a um órgão da administração direta o dever de prestar os serviços, como um departamento com autonomia orçamentária separado da administração direta para dirigir os serviços, o que se denomina *régie autonome*; ou criar uma *société d’économie mixte locale*, uma empresa estatal sob seu controle, mas de natureza privada e, portanto, com maior flexibilidade;
- a prestação interna – através de órgão, departamento autônomo ou empresa estatal – é minoritária na França, onde 80% do mercado é controlado por prestadores privados, com forte concentração empresarial em multinacionais do porte da *Suez e Veolia*; e
- a contratação mais aproximada da prestação interna é a *gérance*, na qual o prestador recebe uma contraprestação fixa pelos seus serviços. Dessa contratação com baixo grau de envolvimento do particular se diferenciam as outras modalidades enquadradas

no gênero de *delegated management contracts*. A primeira espécie desse gênero é a *régie intéressée*, cuja diferença em relação à *gérance* consiste na remuneração do contratado que depende de seu desempenho. A segunda, que é a mais disseminada entre as autoridades locais francesas, é a *affermage*, caracterizada pelo compartilhamento de investimentos entre os parceiros público e privado – permanecendo públicos os investimentos mais importantes, sendo o segundo remunerado não mais pelo Poder Público contratante, mas pelos usuários dos serviços.

A descentralização e a liberdade para escolher diferentes arranjos voltados à prestação dos serviços públicos são características marcantes do modelo francês, que foram acompanhadas por Portugal e Espanha. No Brasil, o mercado regulado foi marcado por iniciativas municipais, nas quais os termos da regulação foram estabelecidos por meio de contratos firmados entre o poder público e a prestadora do serviço. O elemento central da regulação por contrato é especificação preestabelecida de uma fórmula de composição das tarifas a serem pagas pelos usuários (BAKOVIC; TENENBAUM, 2003, *apud* TRÉMOLET; BINDER, 2010).

Geralmente, a aplicação das regras estabelecidas é averiguada por uma unidade de acompanhamento ou um departamento administrativo de um ministério ou município, com um grau limitado de apreciação para interpretar essas regras. O poder público define, em um instrumento contratual, quais serão as normas aplicáveis. Deste modo, o contrato é entendido “como um mecanismo autosuficiente de regulação, por meio do qual qualquer problema poderá, a partir de suas disposições, ser decidido pelo Judiciário, por arbitragem ou por tribunais administrativos” (FERREIRA, 2005, p. 31).

A maioria dos contratos assinados no setor de saneamento é passível de reformulação, dado o tempo geralmente longo em que ocorrem as concessões e a possibilidade de diversas modificações neste período, seja pela tecnologia, pelo planejamento urbano ou pela modificação nos padrões ambientais. Contratos incompletos normalmente precisam realizar adaptações e permitir flexibilidade durante sua vigência. Guash (2004), estudando concessões de saneamento na América Latina, identificam que 71% dos contratos foram renegociados após cerca de dois anos de celebração dos mesmos. Como os contratos são passíveis de modificações, portanto, necessita-se estabelecer mecanismos de mediação de conflitos e regras com vistas a evitar a rescisão do contrato.

Na França, onde a regulação por contrato começou, o *Conseil d'Etat* é o órgão responsável pela mediação de conflitos, sendo assim, compreendido como órgão regulador (BAKOVIC, 1999; PEZON, 1999; TENENBAUM, WOOLF, 2003, *apud* TRÉMOLET; BINDER, 2010). Entre as dificuldades não previstas na assinatura do contrato entre o poder público e o prestador pode-se destacar, por exemplo, o aumento no custo de um insumo. Trémolet e Binder (2010) abordam com mais detalhes as outras dificuldades mediadas, listadas abaixo:

- **tarifas:** são definidas com base em fórmulas tarifárias de ajuste previstos no contrato, que tornam possível recuperar os custos, mesmo após mudança nas circunstância;
- **regulação da qualidade do serviço:** geralmente realizada com base em especificações que estabelecem as características e a qualidade do serviço prestado aos usuários preestabelecidas no contrato. No entanto, a regulação de qualidade pode ser insuficiente quando o contrato não incluir indicadores coesos de desempenho. Este instrumento possibilita orientar as expectativas das autoridades locais em termos de serviço, promover a melhoria da análise comparativa entre os operadores e facilitar a comunicação com os usuários. Esta seria também uma forma de melhorar a informação, permitindo às autoridades locais estar melhor preparadas durante os debates com especialistas da empresa de água;
- **regulação da concorrência:** se dá com base em uma renovação periódica por licitação, quando chega ao fim o contrato. No caso da França, essa renovação da licitação é considerada ineficaz. A duração máxima dos contratos foi reduzida para 12 anos, a fim de aumentar a frequência de licitações, assim, aumentando a pressão para ajudar a melhorar o desempenho dos sistemas; e
- **defesa do cidadão:** é tratada de uma maneira geral nos contratos, respeitando o princípio da igualdade diante do serviço público e o da imparcialidade da instituição reguladora. Contudo, os usuários são, muitas vezes, excluídos do processo de regulamentação por contrato ao qual eles não são partes signatárias.

A regulação pode ser estabelecida de várias formas para os diversos tipos de setores. A regulação dos serviços de AA e ES gera diferentes possibilidades de regulação, Bakovic *et al.* (2003) destacam, por exemplo, que a fixação de tarifas acompanhadas por contrato tem sido adotada com sucesso em países desenvolvidos; e segundo os mesmos autores, os contratos são aplicáveis para a regulação dos sistemas privados nos países em desenvolvimento. Contudo,

Trémolet *et al.* (2004) destacam que estes modelos de regulação podem não atingir a eficácia que se espera da regulação (como competência, autonomia e legitimidade), por exemplo, em virtude da indefinição sobre qual ator deverá arcar com as inadimplências ou indefinições sobre a qualidade dos serviços prestados. As possibilidades dependerão de como os contratos estão estabelecidos. Por exemplo, um contrato de prestação pode permitir que o operador mantenha o valor da tarifa para cobrir seus custos.

A existência de elevados custos de transação, característicos das prestadoras, pode ser mais vantajosa do que os processos de transação no mercado. Os principais fatores que determinam os custos de transação envolvidos nos contratos segundo Bromley (1982) e Williamson (1996) são: grau e tipo de incerteza a que esteja sujeita; frequência das transações; e condição de especificidade de ativos.

### **Agências de regulação**

A principal característica deste modelo refere-se ao estabelecimento de um órgão independente para realizar a regulação na perspectiva de mitigar os riscos de captura por empresas ou setores regulados. Agências reguladoras, em tese, possuem mecanismos que lhes proporcionam autonomia em relação aos políticos, como mandato fixo para os seus diretores e decisões realizadas por órgão colegiado, diminuindo a vulnerabilidade das alterações das diretrizes em razão de alterações no cenário político (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 2003) além de evidenciar a autonomia orçamentária e financeira.

Este modelo tem como base o OfWat, criado na Inglaterra, sob o processo de privatização de 1989. Geralmente, a criação de uma agência reguladora se dá por meio de uma lei. Assim, são definidos os objetivos e as funções da agência com base em princípios definidos por decretos regulamentos, resoluções e incluindo a própria lei. Quando a agência reguladora é criada, esta passa a regular as tarifas e a qualidade dos serviços e podem ajudar a esclarecer a distribuição de funções entre os ministérios responsáveis pela definição de políticas públicas e autoridades encarregadas de arbitrar entre os diferentes interesses. Estas determinações exigem que os profissionais da regulação tenham um alto nível de competência, tanto no que tange à tomada de decisão e em termos de qualificação na área de regulação. O quadro de legislações, que incluem resoluções é o que orienta as decisões, como exemplo a fixação de tarifas e qualidade dos serviços prestados. No entanto, as ações das agências, muitas vezes, estão relacionadas com ampla discussão de seus conselheiros e a sociedade civil para que as decisões possam ser pautadas nos direitos sociais de cidadania. Quando as agências reguladoras são criadas, elas são geralmente encarregadas de todas as funções de regulação econômica, incluindo a revisão

tarifária, a regulação da qualidade dos serviços, bem como a regulação da concorrência e a defesa do cidadão.

### Modelo híbrido

Durante a década de 1990, muitas concessões foram assinadas tendo como referência o modelo francês de delegação de serviço público. Além disso, também foram criadas as instituições reguladoras (mais ou menos) independentes (BROWN *et al.*, 2006). Neste sentido, as dificuldades na implementação de marcos regulatórios adequados às realidades dos países em desenvolvimento, fizeram emergir um modelo híbrido, que acabou predominando na América Latina (TREMOLÉT; BINDER, 2010), combinando as características de modelos de regulação por contrato e de agências, a fim de fornecer a melhor resposta possível às situações e necessidades de cada país. Gradualmente, tornou-se o modelo mais comum utilizado para efetuar a regulação dos serviços públicos (BROWN *et al.*, 2006).

As principais características do modelo híbrido estão relacionadas às regras estabelecidas em um contrato entre o titular dos serviços e o prestador, com a adição de uma agência reguladora que é responsável por fazer alterações no contrato, com base em princípios estabelecidos por lei, principalmente, no que se refere às revisões tarifárias, à resolução de conflitos entre os organismos e à qualidade da prestação dos serviços (FIG. 3.4).

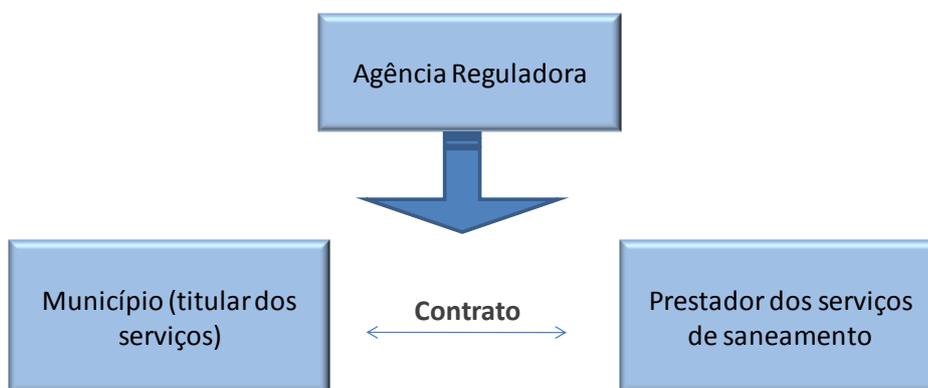


Figura 3.4: Modelo híbrido de regulação

No modelo híbrido, a agência reguladora pode desempenhar um papel de árbitro e melhorar a transparência nos debates com a divulgação de dados na esfera pública e um maior envolvimento dos usuários. Todavia, este modelo pode conduzir a problemas e deficiências, principalmente quando a distribuição das funções de regulação entre cada instrumento legal não está claramente definida (TRÉMOLET; BINDER, 2010). Os contratos geralmente são incompletos, impossibilitando a previsão de modificações futuras, principalmente, quando se

tratam de contratos de longo prazo, de 20 ou 30 anos. Neste sentido, a agência reguladora pode ser utilizada a fim de ajustar os parâmetros do contrato, por exemplo, monitoramento de desempenho – especialmente através de *benchmarking* – ou por determinação de fórmulas de reajuste de tarifas. Na medida em que aumenta o compromisso regulatório, uma agência, independentemente de regulação, pode ser estabelecida, inicialmente com poderes limitados. No entanto, como a capacidade institucional e de recursos humanos é construída, as responsabilidades e as funções da agência reguladora podem ser expandidas e, inevitavelmente, o destino da agência torna-se normativo. Contudo, em algumas situações, a agência não é justificada e o desenho contratual pode ser suficiente (EBERHARD, 2007). Nos setores de infraestrutura, tanto a regulação por contrato quanto a regulação por agência, garantem que os investimentos não sejam dispersados pela instabilidade e alteração frequente de diretrizes políticas. Neste sentido, a figura da agência reguladora busca dar confiabilidade e, principalmente, demonstrar o caráter independente da regulação. No entanto, conforme elucidam as teorias de interesse privado, existe o risco de captura do regulador pela empresa prestadora de serviços (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 2003), ou, ainda, o próprio governo pode efetuar a captura da agência. Já o problema central da regulação por contrato é o risco desse instrumento apresentar-se de forma incompleta, não apresentando condições de prever os desdobramentos a serem enfrentados na regulação.

### **Autorregulação**

A característica mais comum da **autorregulação** consiste na liberdade que a empresa tem para fixar as tarifas ou os padrões de qualidade de forma explícita ou implícita. Neste sentido, a empresa prestadora dos serviços tem autonomia para operar da forma que desejar, embora, geralmente, isso ocorra em conformidade com as normas e, algumas vezes, com a interferência política dos governantes (TRÉMOLET; BINDER, 2010). Marques Neto (2009) menciona a regulação “interna aos operadores”, que seria a reunião de operador e regulador em um mesmo agente. O mesmo autor destaca três principais problemas que podem decorrer da autorregulação, tais como: i) prevalectimento dos interesses da empresa, invertendo as prioridades do bem-estar social; ii) o reforço do déficit de transparência, e iii) o maior distanciamento do administrado com o consumidor.

Na autorregulação, a intervenção direta e a de execução são substituídas por demandas supostamente mais claras sobre mecanismos econômicos para validar os processos de autorregulação. Uma característica importante a ser mencionada é que as empresas de AA e ES, nos países em desenvolvimento, são geridas, na maioria das vezes, pelo setor público. No



entanto, os sistemas de regulação (com mecanismos de controle) estão sendo gradualmente implementados para supervisionar suas atividades (TRÉMOLET; BINDER, 2010). No modelo de autorregulação, o próprio mecanismo corporativo controla a empresa (TUROLLA; OHIRA, 2006) acarretando riscos de que “os ganhos de eficiência obtidos pela empresa sejam usufruídos pela corporação na forma de altos salários e excesso do quadro de pessoal” (GALVÃO JUNIOR, 2008, p. 93).

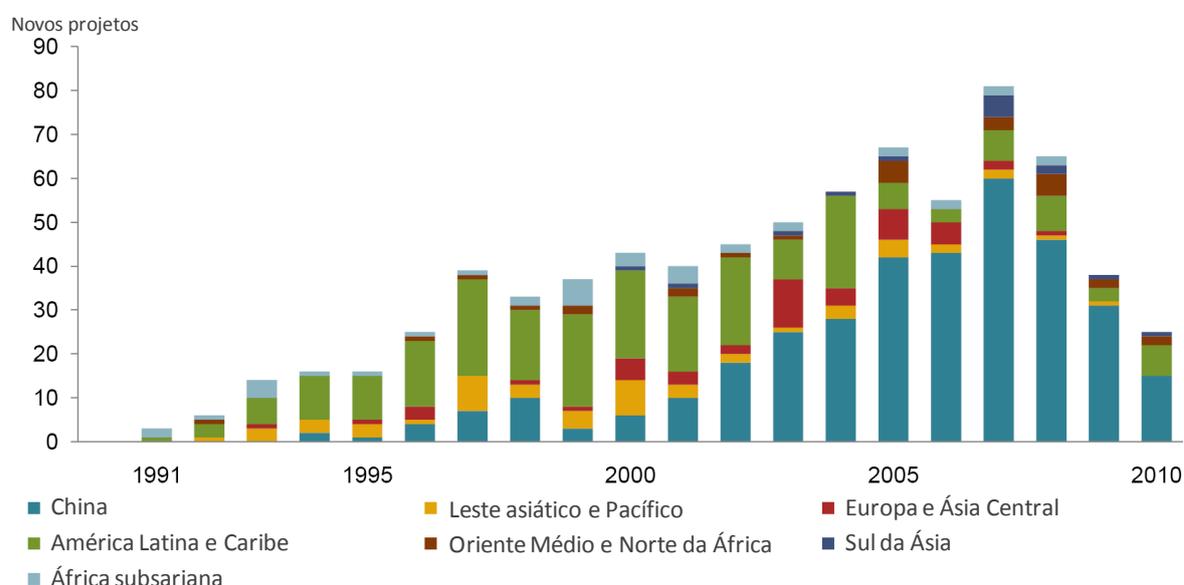
Trémolet e Binder (2010) observaram uma possível forma de autorregulação quando empresas públicas ou privadas concordam em comparar certos aspectos de seus respectivos desempenhos, a fim de criar um efeito de competição. Trata-se da “autorregulação em pares”, porque esse acordo é puramente voluntário e não há poder de restrição. Marques Neto (2009), considerando este modelo como “regulação por ente vinculado”, observou que as competências regulatórias são atribuídas a um integrante da administração indireta (empresa pública, sociedade de economia mista, fundação pública ou ente paraestatal). Para Trémolet e Binder (2010) o modelo de autorregulação por pares parece mais promissor, embora ele próprio seja limitado, tendo em vista que a regulação é baseada em um acordo, no qual o regulado é geralmente quem tem o menor interesse em ser regulado. Sendo assim, para regulação moderna deve ser estabelecido com a figura do ente autônomo, pessoas jurídicas criadas para este fim, “às quais a lei assegura mecanismos aptos a conferir-lhes autonomia decisória (independência orgânica) e administrativa (independência funcional)” (MARQUES NETO, 2009, p. 171).

## 4 PANORAMA DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NA AMÉRICA LATINA

### 4.1 Bens públicos e privados e as ações do saneamento

Segundo Helfrich (2006) os bens comuns representam uma categoria da economia política e são parte dos bens públicos. Esses bens, “comuns”, se diferenciam em tangíveis (água e biodiversidade) e não tangíveis (saberes e conhecimento) a exclusão do acesso significa um problema social. Samuelson (1954) *apud* Pereira (2005) destaca que, por oposição aos bens privados, os bens públicos são de responsabilidade do Estado.

Com relação ao “bem” água, Helfrich (2006) destaca que ainda que cerca de 90% da gestão da água potável em nível mundial esteja sob o controle público, nos últimos anos, principalmente a partir da década de 1990, houve pressão, por parte das instituições financeiras internacionais e dos governos dos países industrializados, para a abertura do setor ao investimento privado. Segundo Perard (2012), ao longo da década de 2000 a atividade privada no setor da água nos países em desenvolvimento foi em média 2,5 bilhões dólares por ano, e houve um considerável crescimento em número de projetos no planeta, o que pode ser visto na FIG. 4.1.



**Figura 4.1:** Investimentos em projetos de abastecimento de água por região, 1991 a 2011. Fonte: Adaptado de Perard (2012)

Segundo Foster (2005) as transações de participação privada atraíram um total de 14,7 bilhões dólares de investimentos privados para os projetos de saneamento na América Latina, durante

a década de 1990. Estes investimentos foram concentrados em alguns países: Argentina 54%; Chile 22%; Brasil 11%; México 6%; Bolívia 5%; outros 2%. Cabe mencionar que o grande endividamento externo que afetou a maioria dos países da América Latina incentivou as privatizações como fonte de aporte de recursos financeiros. A operação das empresas públicas de infraestrutura está, também, fortemente aliada à competitividade das economias, sendo que o setor público utiliza-se de abordagem semelhante às de mercado a fim de orientar suas ações. Discutindo acerca das condições oriundas do neoprivatismo, Castro (2011) enfatiza que nesta perspectiva os serviços básicos voltam a ter status de bens privados, como exemplo, o referido autor destaca um documento do Banco Mundial que deixa transparecer o desejo de:

banir a noção de que o acesso aos serviços essenciais de saneamento é uma responsabilidade do Estado e um direito de todas as pessoas e, além disso, deve ser instaurada a noção de que as pessoas são responsáveis por comprar estes serviços de maneira privada (WSP-PPIAF, 2002 *apud* CASTRO, 2011, p. 443).

Os defensores da participação do setor privado (atores que fazem parte de instituições financeiras internacionais; agências bilaterais; os governos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE; as empresas transnacionais; e estudiosos) têm argumentado que a Participação do Setor Privado (PSP) irá, por exemplo, permitir a extensão dos serviços de água, elevar o investimento financeiro necessário, e aliviar os governos de déficits orçamentários (LOBINA e HALL, 2003). Como resumido no trecho a seguir:

Os três objetivos do setor público com relação a PSP são: expandir os sistemas abastecimento de água e de esgotamento sanitário, [...], proporcionando uma melhor qualidade de serviço; para garantir maior eficiência operacional; e para financiar os sistemas que não têm garantias ou subsídios públicos. (IDELOVITCH e RINGSKOG, 1995, p. 1).

Ou ainda:

[...] a competição é apontada para desencadear a eficiência do setor privado e garantir o sucesso da Participação do Setor Privado nos serviços de AA e ES, por exemplo, por meio das reduções tarifárias com base na abertura à concorrência (WEBB e EHRHARDT, 1998 *apud* LOBINA e HALL, 2003, p 5).

Seppälä e Katko (2013) consideram que a água tida como bem econômico é exageradamente enfatizada, sendo muitas vezes, esquecida de que a água também tem outros importantes valores e requisitos sociais. No entanto, sob a perspectiva do neoprivatismo, a PSP no

abastecimento de água e no esgotamento sanitário, foi introduzida nos países em desenvolvimento, a saber na América Latina:

- O Chile foi o primeiro a tentar “modernizar” o seu setor de AA e ES com a nova perspectiva aprovando legislação em 1988;
- Em 1991, Argentina e México começaram a realizar uma série empreendimentos com a PSP;
- Peru, Colômbia e Bolívia decretaram novas legislações, em meados da década de 1990;
- Durante a segunda metade da década de 1990 a reforma se fortaleceu no Brasil e na América Central;
- Ao final da década de 1990, quase todos os países tinham concluído as reformas ou estavam considerando ativamente as reformas.

Os processos de reforma dos serviços de saneamento básico na América Latina, apesar do incentivo por instituições como o Banco Mundial, sob a égide de melhoria da eficiência dos serviços públicos, apresentam fortes contradições. Em primeiro lugar, a participação do setor privado tem sido difícil de implementar, seja por problemas políticos, nas áreas urbanas, ou por inviabilidade econômica nas áreas rurais. Schifini (2004) observa que existem grandes dificuldades na implementação do modelo. Deste modo, Foster (2005) e Castro (2011) destacam que houve um número considerável de participações privadas suspensas. Alguns governos decidiram cancelar as reformas neoprivatistas e recuperar as empresas públicas, incluindo casos na Argentina, Bolívia e Uruguai. Alguns exemplo: (i) a tentativa de atribuir uma concessão privada para a cidade de Caracas na Venezuela, em 1992, não atraiu nenhuma proposta financeira; (ii) em Lima (Peru) e na Cidade do Panamá, os processos de licitação foram suspensos no último momento devido à oposição política; (iii) em duas ocasiões, Tucuman (Argentina) e Cochabamba (Bolívia) os contratos de concessão tiveram que ser cancelados depois de um período relativamente curto de operação, em ambos os casos, a causa imediata foi a oposição pública aos aumentos tarifários substanciais após a concessão à empresas privadas.

Predominantemente, as companhias que concorreram às licitações em cidades latino-americanas são de origem francesa, espanhola e inglesa, sendo que os três investidores mais expressivos na região foram a Suez Lyonnaise des Eaux, a Aguas de Barcelona, e a Vivendi

(ex-Compagnie Générale des Eaux). Na Argentina, por exemplo, cerca de dois terços dos usuários dos serviços de AA nos centros urbanos do país eram servidos por operadores privados liderados pela Suez Lyonnaise des Eaux. Destaca-se aumento de 104% no valor da tarifa de água na província de Tucumán entre os anos de 1995 e 1997. Este fato que desencadeou mobilização popular que culminou na rescisão do contrato do prestador dos serviços de AA em 1997 (JOURAVLEV, 2004). Segundo Solanes (2002) a qualidade das regulações e privatizações em Buenos Aires foram afetadas processos limitantes como: déficit fiscal; suposta estabilidade das tarifas por dez anos, mas que sofreram aumento de 45% nos primeiros sete anos de privatização; baixos níveis de investimento; fraco modelo regulatório; entre outros. Rocca (2010) observa que, na Argentina, na década de 1990, o Estado apresentou apenas a privatização como solução para a profunda crise, estando o país cercado pelo desequilíbrio fiscal, hiperinflação e escassez de investimentos. Por outro lado, em exemplos, como o Brasil e o México, a aceleração e aprofundamento do processo de privatização começaram posteriormente.

As formas predominantes realizadas pela política neoprivatista no saneamento foram, na prática, a efetivação de contratos parciais e concessões a empresas privadas e, mais recentemente, as parcerias público-privadas (CASTRO, 2011). A privatização dos serviços de saneamento pode ser caracterizada como de um difícil encaixe entre a instituição do mercado e o estabelecimento da cidadania social. As razões de não poder excluir ninguém do acesso dos bens comuns não são de caráter técnico, são razões éticas. Neste sentido, uma das prováveis formas de corrigir o desequilíbrio entre a oferta de acesso a serviços de abastecimento de água e a demanda potencial destes serviços em uma sociedade, é por meio do desenho de instrumentos que incentivem a demanda efetiva e facilitem condições que incrementem a disponibilidade dos recursos fiscais para o fortalecimento do setor no sentido de promover o acesso da população aos bens públicos. Helfrich (2006) defende que os bens comuns devem ser administrados por entidades públicas na tentativa de serem acessíveis a todos.

Para Hukka e Katko (2003) existe um paradigma, sem nenhuma fundamentação científica, que alega que o setor público não é capaz de administrar os serviços, havendo a necessidade da participação do setor privado. Ressaltam também que os serviços de saneamento são os mais importantes serviços públicos de infraestrutura, e por meio de pesquisa empírica refutam o paradigma de que a privatização do abastecimento de água e esgotamento sanitário é o único meio de avançar os serviços de saneamento. Os autores supracitados mostram que os vários fatores ligados à natureza oligopolística do mercado da gestão da água criou uma

situação em que não existe uma concorrência efetiva entre os setores público e privado e que o setor privado não necessariamente opera os sistemas de forma mais eficiente que o setor público.

Spiller (2006) destaca que atualmente essa mesma questão está relacionada às controvérsias acerca dos bens públicos, entre o direito de poder ser reconhecido como o “cidadão do Estado” e não como “cidadão do mercado”, o que, antes do modelo neoprivatista, caracterizava-se por demandar do Estado o direito aos serviços básicos que não estava sendo garantido. Enquanto ao cidadão do Estado é permitido o direito democrático, sendo possível exigir legalmente determinados serviços públicos, ao cidadão mercantil o acesso é adquirido por meio da sua capacidade aquisitiva. Neste sentido, a autora supracitada enfatiza que a privatização das áreas públicas tendem a dividir a sociedade entre aqueles que podem “comprar” no mercado dos serviços de abastecimento, e aqueles cuja a capacidade em termos monetários está limitada. Nesta conjuntura, Ostrom (2005) destaca a promoção de bens públicos e elaboração de mecanismos de governabilidade para a efetiva proteção dos recursos naturais requer uma instituição diferente do que o livre mercado oferece. Neste âmbito o autor ressalta que é necessário encorajar as ações coletivas e desencorajar o livre mercado. No entanto, nos países latino-americanos, as políticas de privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram apresentadas como solução técnica, sem o devido conteúdo político, para a resolução dos problemas crônicos vivenciados pelo setor (CASTRO, 2007).

Corroborando a visão de Castro (2007), Foster (2005) ressalta que a descentralização não foi uma resposta estudada para os problemas específicos dos serviços de água e esgoto, mas, sim, o subproduto de uma reforma mais ampla do Estado. Esta falta de sinergia entre a reforma estrutural e regulamentar resultou em uma *contrarreforma* regulatória, ainda em processo, sobreposta à estrutura de prestação dos serviços, longe de ser eficiente no sentido econômico e extremamente distante dos interesses sociais.

#### **4.2 O formato regulatório dos serviços de água e esgoto na América Latina**

Marques Neto (2009) menciona que os objetivos da regulação devem estar direcionados para dois grandes vetores. Um deles, o equilíbrio do sistema, significa dar execução aos objetivos definidos nas políticas públicas para o setor. Segundo o mesmo autor, para se conseguir este equilíbrio, deve-se impedir que falhas inerentes ao próprio funcionamento do setor afetem seu desenvolvimento no processo regulatório; também se devem neutralizar ou reduzir impactos

exógenos ao sistema; e, ainda, evitar que a própria atuação do regulador desestabilize o segmento. Ainda na mesma linha, Marques Neto (2009) expõe que a sustentabilidade dos operadores não pode ser confundida com a proteção regulatória da ineficácia econômica do operador e Solanes (1999) considera que as prestadoras dos serviços devam estar sujeitas às obrigações, responsabilidade e penalidades, tendo como dever prover os cidadãos com informações sobre a prestação de serviços, o que pode ser fomentado com a presença do órgão regulador.

Lobina e Hall (2003) destacam que a efetividade da regulação e os mecanismos de monitoramento são afetados pela habilidade de governantes locais e comunidades em acessar as informações das atividades desenvolvidas pelos prestadores, bem como o fluxo de informações entre regulador e prestador regulado. Um exemplo disso foi a concessão de abastecimento de água privatizada em Cochabamba, quando a companhia Aguas del Tunari, na Bolívia, se recusou a divulgar o relatório financeiro que embasava o valor da tarifa, alegando que o relatório era um segredo comercial.

O objetivo seguinte da regulação, observado por Marques Neto (2009), seria a implementação das pautas de políticas públicas, que deve estar associada com a regulação econômica e social. Castro (2008) observa que a universalização dos serviços gira em torno de campos muito mais amplos de discussão, como a necessidade de promover estudos críticos, não contemporizadores, sobre os processos de regulação e de organização dos serviços de saneamento em geral. Mas, a questão não é tão simples assim, o mesmo autor discorre sobre países como os Estados Unidos e a Inglaterra, que alcançaram a universalização dos serviços e a efetividade na prestação em virtude de um papel decisivo do Estado, desde o fim do século XIX, tendo sido uma tarefa que demandou várias décadas de esforços (CASTRO, 2008, p. 187).

Segundo Mark e Berg (2008), as reformas em setores de infraestrutura ocorreram desde a década de 1980, resultando em grande crescimento no número de agências reguladoras em todo o mundo. Durante a década de 1990, grande parte dos países latino-americanos desenvolveram reformas nas empresas de abastecimento de água. Schifini (2004) aponta que, nesses países, as mudanças promoveram a divisão dos papéis de regulação, controle e prestação de serviços de água potável e esgotamento sanitário, visando à diminuição do déficit da cobertura sanitária. No entanto, a reforma regulatória na América Latina foi significativamente forte quando comparada à participação do setor privado ocorrida na região.

As reformas ocorridas nos países da América Latina, no que tange a área do saneamento, estão relacionadas com a separação das funções institucionais, que são atribuídas a diferentes organizações com os direitos e obrigações claramente definidas:

- definição de políticas setoriais e planejamento estratégico,
- a regulação econômica, supervisão e acompanhamento das empresas prestadoras dos serviços, e
- prestação de serviços e administração de sistemas.

As funções de formulação de políticas e planejamento estratégico são de um modo geral separadas da função de regulação, que é executada por comissões e agências reguladoras. A função da prestação do serviço é de responsabilidade de instituições públicas, municípios ou setor privado, de acordo com critérios técnicos e comerciais (JOURAVLEV, 2004).

Estas modificações, com inspiração nas transformações ocorridas na Inglaterra e no País de Gales, não puderam adaptar-se ao novo modelo em virtude da própria realidade sociocultural. Em países, como, por exemplo, Bolívia, Panamá e Paraguai, essa inversão do papel de Estado, de provedor para regulador dos serviços, não pôde ser adaptada ao novo modelo em virtude das diferentes realidades socioculturais.

Certo grau de autonomia institucional é necessário se o regulador é capaz de funcionar eficazmente como um árbitro entre os interesses conflitantes dos cidadãos, dos regulados e do Estado (GUASCH e SPILLER, 1999 *apud* FOSTER, 2005). Entretanto, Castro (2008) discorrendo sobre as experiências da Inglaterra e do País de Gales observa que as supostas neutralidade e independência da regulação foram postas à prova. O autor destaca que a regulação não é independente das esferas política e econômica e que não há neutralidade regulatória, pois os órgãos regulatórios são imbuídos de ideologias.

Apesar de existirem diferenças no conteúdo das reformas setoriais e na velocidade em que elas ocorreram, as tendências atuais das políticas públicas de AA e ES nos países da América Latina apresentam algumas tendências comuns. Estes elementos das reformas que ocorreram na região foram caracterizados por JOURAVLEV (2004). Estas reformas foram acompanhadas da exigência de que os serviços deveriam procurar ser autossuficientes e que, caso fosse necessário, criassem sistemas de subsídios para grupos de baixa renda. As reformas descritas por Jouralev (2004) são sintetizadas a seguir:



- reforma da estrutura do setor, desencadeando o aprofundamento na consolidação dos processos de descentralização na prestação de serviços;
- reforma da estrutura institucional do setor, realizando a separação institucional das funções de formulação de políticas públicas, de regulação econômica e administração de sistemas;
- interesse geral na promoção da participação do setor privado na prestação de serviços e, quando isso não fosse possível, a garantia da administração não política dos serviços por organizações públicas ou de governos locais, seguindo critérios mais técnicos e comerciais; e
- formulação de novos marcos regulatórios, como uma condição necessária para facilitar a participação do setor privado ou como forma de melhorar a eficiência da provisão dos serviços.

Este arranjo da reforma motivado pelo fortalecimento do neoliberalismo, foi, em grande medida, justificado pela insatisfação do modelo clientelista tradicional, na prestação dos serviços de saneamento nos países da América Latina (FOSTER, 2005), segundo o qual as empresas estatais de AA e ES foram usualmente tratadas como parte do aparelho político, não necessariamente para fazer o papel de prestação dos serviços de forma eficiente. Este regime se constitui por elevados custos de gestão e baixa qualidade de serviço sendo que a escassez de investimentos na melhoria dos serviços culminou em uma parcela substancial da população sem acesso aos serviços (FIG. 4.2).



**Figura 4.2:** Modelo Clientelista de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

Fonte: FOSTER (2005).

Nesta conjuntura, o processo de reforma é validado sob a perspectiva de romper o padrão institucional. Assim, uma característica fundamental do projeto de reforma (FIG 4.3) é a separação das funções de formulação de políticas, regulação e prestação dos serviços de saneamento. Deste modo, a figura da agência reguladora é introduzida sob a finalidade de preservar o prestador dos serviços da interferência política, além de ter o propósito de exigir que as atividades sejam realizadas de acordo com princípios operacionais e financeiros.



**Figura 4.3:** Reforma dos serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

Fonte: FOSTER (2005).

O regulador tem o papel de definir tarifas a um nível que permite que a empresa possa recuperar os custos de operação, bem como garantir uma taxa razoável de retorno, enquanto, ao mesmo tempo, monitora o cumprimento das metas de qualidade e cobertura. O processo de reforma na América Latina, de um modo geral, foi intenso, a profundidade varia substancialmente de país para país e, além disso, está muito aquém do que foi realizado simultaneamente em setores de infraestrutura (principalmente, eletricidade e telecomunicações). A regulação dos serviços de saneamento, com a figura de uma instituição reguladora, tende a ser organizada principalmente em escala nacional de abrangência, com exceção da Argentina, Brasil e México, onde a organização regulatória ocorre em nível estadual, regional ou municipal.

Na sequência é apresentada uma síntese das experiências de reforma dos serviços de AA e ES nos países estudados, de forma mais detalhada, e em outros países, de forma mais sucinta.

#### 4.2.1 Regulação nacional multissetorial

Este grupo é constituído de países como Costa Rica, Jamaica, Panamá e Uruguai. Sendo que em cada um deles está presente apenas uma agência em âmbito nacional para regular os serviços públicos. No Panamá a *Autoridad Nacional de los Servicios Públicos* (ASEP) efetua a regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, eletricidade, telecomunicações, rádio e televisão. A administração geral da entidade tem uma diretoria nacional de eletricidade, abastecimento de água e esgotamento sanitário que se encarrega de atender às reclamações dos usuários. A função de regulação acontece de acordo com o marco regulatório dos serviços públicos, Lei nº 2, de 1997, e com base na Lei de criação da instituição reguladora, de 1996. A diretoria de eletricidade, abastecimento de água e esgotamento sanitário tem cinco departamentos, sendo um deles o de AA e ES. No que tange à área de saneamento, o país ainda passa por um processo de reforma e está em discussão uma nova Lei de criação de uma *Autoridad Nacional de Agua*. A Constituição do Panamá promulgada em 2004 em seu artigo 49 estabelece que:

O Estado reconhece e garante o direito de toda pessoa obter bens e serviços de qualidade, informação verdadeira, clara e suficiente sobre as características e conteúdo dos bens e serviços que adquirem [...] (PANAMA, 2004).

No entanto, o Estado apresenta fortes limitações em relação às políticas públicas e ao planejamento estratégico e operacional, também reconhecidos pelo projeto de Lei como fator responsável pelos baixos níveis de cobertura e qualidade da prestação dos serviços, bem como a eficiência comprometida na utilização dos recursos na área de saneamento. Neste sentido, a proposta de reforma do setor prevê a transferência do planejamento e elaboração de metas de qualidade à *Autoridad Nacional de Agua Potable y Saneamiento* (ANAPS) que atualmente compete ao *Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales* IDAAN. Como pode ser constatado no artigo 15, do Projeto de Lei:

[...] 1. Estabelecer metas claras e realistas para o período correspondente (5 anos) sobre a qualidade do serviço, cobertura dos serviços de AA e ES e os níveis de eficiência esperados. 2. Ter como base o plano de inclua o planejamento financeiro. Este plano deverá cobrir todos os custos de prestação dos serviços, incluindo os investimentos solicitados [...]

Assim, o processo de reforma em curso no Panamá visa à garantia de acesso à água de qualidade e de forma contínua. Um problema constante no atual sistema de AA está relacionado à regularidade de fornecimento. Diagnósticos, entre outros estudos, mostram a

precariedade dos serviços prestados pelo IDAAN<sup>6</sup>. O movimento de reforma, fruto de mobilização social, denominado “nuestra agua, nuestro futuro” reivindica a transformação do IDAAN e que os instrumentos legais possam permitir que se torne uma entidade com capacidade técnica e financeira para prestar o serviços com eficácia, eficiência e efetividade. Por meio do projeto de Lei o governo do país estabelecerá normas necessárias para reformar, modernizar e reorganizar o setor de AA e ES.

De igual modo, o Uruguai, também apresenta uma instituição multissetorial de regulação. Trata-se da *Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua* (URSEA) que regula os serviços de água e esgotamento sanitário, energia elétrica e combustíveis no Uruguai desde 2002. As competências e objetivos da URSEA são regulação e controle da prestação dos referidos serviços. No país a normatização para regulação está na reforma constitucional de 2004, no artigo 47 além de decretar que a sociedade civil deve participar em todas as instâncias de planejamento e controle dos recursos hídricos estabelece que:

O acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário e o acesso ao constituem direitos humanos fundamentais [...] a) as prioridades de uso da água por regiões, bacias deverá ser para o abastecimento de água às populações. B) o princípio pelo qual a prestação do serviços de água e esgotamento sanitário, deverá ser feito com base na ordem social ante as de ordem econômica.

Este reconhecimento jurídico é fruto do movimento social que no ano de 2004 realizou referendo sobre a instituição da água e esgotamento sanitário como direitos humanos e de prestação exclusiva do Estado. A população uruguaia foi consultada e o resultado da consulta foi uma maioria da população, cerca de 65%, a favor deste reconhecimento. Em 2011 foi promulgada no país a Lei 18.840 que tem como objetivo determinar a obrigatoriedade das ligações dos domicílios às rede de esgotos. A prestação dos serviços de AA e ES, como previsto na constituição do país, é uma exclusividade das companhias estatais.

O artigo 188 da Constituição do Uruguai estabelece que a regulação relativa a admissão de capitais privados na composição ou ampliação do patrimônio dos serviços públicos, não é aplicável aos serviços de AA e ES. Segundo a Lei 11.907 de 1952, a Administração de *Obras Sanitarias del Estado* (OSE) tem como função a prestação dos serviços de AA em todo o território uruguaio e ES em todo país, com exceção da capital Montevideo que é de responsabilidade de companhia municipal. Contudo, antes da reforma constitucional foram concedidas parcialmente às empresas privadas, atividades de prestação e realização de obras,

---

<sup>6</sup> O movimento social denominado “nuestra agua, nuestro futuro” mostra informações detalhadas sobre a condição da prestação dos serviços de AA e ES. Disponível no site: <http://www.nuestraaguapanama.com/>

com base em licitações públicas internacionais, reguladas por normas gerais que culminaram com a celebração de contratos públicos.

A *Dirección Nacional de Agua y Saneamiento* (DINASA) foi criada em 2005 sob o controle do Ministério da Habitação, Ordenação Territorial e Meio Ambiente (MVOTMA), como órgão encarregado de formular as políticas sobre água e esgoto. Em 2006 foi criada a *Comisión Asesora de Agua y Saneamiento* (COASAS).

Depois da reforma constitucional do Uruguai, o Decreto 435 de 2005 estabeleceu que:

Os atuais prestadores não estatais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, continuarão realizando a prestação dos serviços com regularidade e interrupção até que o processo de transferência para a pessoa jurídica estatal esteja estabelecida.

Da mesma forma, o Decreto Nº 157 de 2005 estabeleceu que os serviços poderiam continuar sendo prestados até o vencimento do contrato estabelecido antes da reforma constitucional. O referido decreto passou à OSE e a URSEA a responsabilidade por adoção de medidas condizentes para o prestador estatal assumir de forma direta e exclusiva a prestação dos serviços de AA e ES. A Resolução Nº 79 de 2005 da URSEA estabelece critérios gerais para o exercício de controle e sanções de abastecimento de água em condições não aceitáveis, no serviço de distribuição de água por meio de redes de abastecimento. No entanto, a atividade da URSEA se resume, principalmente, em controlar a qualidade da água distribuída pela OSE e o tratamento dos esgotos das ETE, não tem recursos humanos suficientes para efetuar o controle, por exemplo, do tratamento dos esgotos coletados pelos caminhões que limpam as fossas sépticas.

O marco jurídico que regula o acesso ao AA e ES no Uruguai é moderno, principalmente no que concerne ao reconhecimento da responsabilidade dos serviços como política de governo, sendo estes assim considerados como bens públicos. No entanto, Albuquerque (2012) destaca que as instituições de controle no país, incluindo a URSEA, não contam com recursos humanos e financeiros necessários para efetuarem suas tarefas. Além disso, a autora supramencionada destaca que a população desconhece a função da URSEA em defender os direitos dos cidadãos.

#### **4.2.2 Regulação nacional dos serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**

Na maioria dos países da região, houve a opção por regular cada setor de serviços públicos separadamente. Foram criados órgãos na esfera federal para a regulação dos SAE em países

como Chile, Colômbia, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela. As mudanças ocorridas nestes países estão relacionadas com a construção, implementação e melhoria dos novos marcos regulatórios, autofinanciamento dos serviços e, de um modo geral, a participação do setor privado. No Chile, por exemplo, onde o processo de reforma passou por maiores modificações após a década de 1980, foi realizada de forma gradual, sendo que as privatizações aconteceram após a estruturação da regulação. Jouravlev (2004) observa as seguintes etapas para este caso:

- aprovação e implementação do novo quadro legal de regulação, e criação de um órgão regulador de nível nacional;
- o ajuste gradual de tarifas e a criação de um sistema de subsídio para grupos de baixa renda;
- a melhoria do quadro legal de regulação, e do sistema de subsídios; e
- a incorporação de capital privado, principalmente através da venda de ações, em todas as empresas do setor.

Na Colômbia, por outro lado, o processo regulatório é de responsabilidade da comissão reguladora de abastecimento de água e esgotamento sanitário (CRA), que também regula a gestão de resíduos sólidos no país, criada em 1994. No entanto, a aplicação de regras regulatórias é realizada pela superintendência multissetorial que elabora regras para os setores de água, energia e telecomunicações. Na Colômbia foi promulgada uma série de leis e decretos com a finalidade de reestruturar a política de provisão dos serviços públicos. A reforma constitucional, em 1991, incluiu consideração específica acerca da prestação dos serviços públicos, reconhecendo a importância da produção adequada e eficiente desses serviços para a saúde e qualidade de vida da população. Definiu também um conjunto de princípios básicos relacionados com a natureza dos serviços, o papel dos setores públicos e privados, os deveres e direitos dos cidadãos, custos e subsídios, com por exemplo:

Artigo 367. A Lei fixará as competências e responsabilidades para a prestação dos serviços públicos (cobertura qualidade e financiamento) [...]

Artigo 368. A nação, estados, os distritos e os municípios poderão conceder subsídios, para que as pessoas mais carentes possam pagar as tarifas dos serviços públicos que cubram suas necessidades básicas (COLOMBIA, 1991).

Neste sentido, a constituição colombiana apresenta o reconhecimento dos direitos sociais, mas apenas em parte, tendo em vista que os serviços básicos são delineados como mercadoria com

possibilidade de subsídios. Entre outras questões, a legislação define as regras para que a nação, estados e municípios outorguem os subsídios (tipo de serviço e a empresa que o concederá). Destaca-se que a referida norma legal cria a CRA e a superintendência dos serviços públicos (SSPD). O estatuto da CRA foi criado por meio da Lei Nº 1738, também em 1994. As reformas foram empreendidas sem evidenciar imediatamente o fomento da participação privada. Contudo o Estado fortaleceu o marco institucional com a prestação sob o domínio público, para posteriormente iniciar a etapa de privatização. A mudança mais significativa em termos de prestação dos serviços foi a entrada de prestadores privados, cujo processo foi iniciado 1991, na cidade de Barranquilla. Em 2003, os prestadores privados atendiam pouco mais de 100 municípios colombianos (de pequeno, médio e grande porte), abrangendo a cerca de 15% da população urbana do país (FERNANDEZ, 2004). Em 2009, existiam 131 operadores privados com participação em 203 municípios (URIBE, 2010) o que representava cerca de 40% da população atendida por PSP.

No país foi desenvolvido um modelo de tarifas em que os usuários pagam o custo do serviço por meio do conhecido sistema de subsídios cruzados. O modelo, inspirado na Constituição de 1991, foi consagrado pela Lei Nº 142 de 1994, e permitiu a redefinição do quadro institucional, com novas regras para atrair, ampliar e modernizar a infraestrutura existente no país, através de novos investimentos privados, devido à crescente alocação de recursos, no contexto de um Estado mais eficiente. O Decreto 565 de 1996 estabeleceu a natureza e a operação dos subsídios, cujas fontes de recursos são, por exemplo, provenientes do imposto predial, exploração dos recursos naturais, de entidades nacionais ou outros recursos municipais, estaduais ou nacionais. Em 2007, foi promulgada a Lei Nº 1176 que criou uma destinação específica de 5,4% de recursos do fundo denominado Sistema Geral de Participação, para o setor de AA e ES, sendo 85% direcionados aos municípios e 15% aos estados. Dentre os recursos direcionados ao município a mesma Lei prevê que 15% deve ser utilizado para subsidiar tarifa.

A Lei Nº 632 de 2000 estabelece que a quantidade subsidiada (20%) estabelecida na Lei Nº 142 de 1994 se ajustará à porcentagem necessária para assegurar que o montante das contribuições seja suficiente para cobrir os subsídios que se aplicarem, deste modo o prestador dos serviços de saneamento destinará o recurso fruto desta aplicação aos usuários atendidos pela empresa, no âmbito de suas operações. A metodologia para realização desse sistema de subsídio foi estabelecida em 2005, por meio do Decreto Nº 1013, que entre outras determinações, estabelece que o prestador dos serviços deverá estimar anualmente os montantes correspondentes ao somatório dos subsídios que serão concedidos para cada tipo de

serviço. No caso de um prestador realizar suas atividades em mais de um município, o Decreto Nº 4784 de 2005 estabelece que os conselhos municipais dos municípios em questão poderão estabelecer o equilíbrio entre os subsídios e contribuições previsto pela normatização realizada pela CRA. Além disso, o Decreto Nº 057 de 2006, revogado em 2010, previa um aporte de até 60% dos usuários, previamente considerados de classe mais alta. Este mecanismo foi substituído pelo Decreto Nº 4715 de 2010, que estabeleceu um novo cálculo para os chamados “aportes solidários”. Na nova regra, o recurso é direcionado a um montante comum para a distribuição de subsídios tarifários. Em 2011, o país também estabeleceu, por meio da Lei Nº 1450 de 2011, o Plano Nacional de Investimentos (2011-2014), que prevê auxílios às empresas de serviços públicos sempre que o custo da prestação do serviço não feche com o cálculo das tarifas. Os critérios desenvolvidos pela CRA têm modificado, segundo os ajustes feitos pelas mudanças de governos, o marco legal, que passou a compreender obrigações e direitos, particularmente, ao titular, prestador e usuário.

Com relação ao Paraguai o governo estabeleceu as diretrizes e perfis de projetos para a área do saneamento em 1998, todas destinadas à modernização do setor de AA e ES, propondo iniciativas destinadas a ampliar a cobertura, melhorar a qualidade e eficiência dos serviços. No entanto, segundo Paraguai (2010), pouco mais de uma década depois o desenvolvimento do saneamento segue com grandes dificuldades em atendimento à população, o que demanda esforços concentrados das instituições, entidades e autoridades do Paraguai. O *Ente Regulador dos Servicios Sanitarios* (ERSSAN) é uma instituição vinculada à presidência da república e funciona desde 2000, como resultado da Lei Nº 1.614. No Paraguai, por exemplo, A Lei N 1614 de 2000, define o marco regulatório e tarifário dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ao ente regulador cabe, portanto, realizar atividades de regulação econômica e da qualidade da prestação dos serviços e o seu controle. A prestação dos serviços pode ser desenvolvido por pessoa física, jurídica, por entidade pública, privada ou mista, o Quadro 4.1 mostra a configuração da prestação dos serviços de AA e ES no Paraguai.



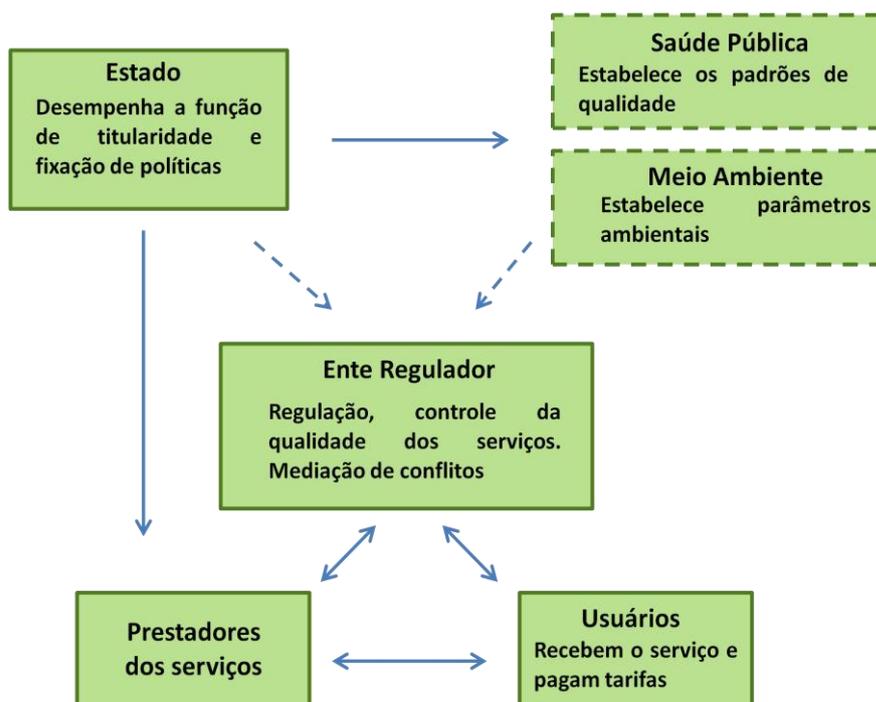
**Quadro 4.1:** Configuração da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Paraguai

Prestador dos serviços	Função	Informação
<b>Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP)</b>	Prestar serviços de AA e ES na Capital do país e nas localidades com mais de 10.000 habitantes	Muitas vezes media disputas entre pequenos prestadores e usuários
<b>Juntas de Saneamento</b>	Presta serviços de AA e ES nas localidades rurais e urbanas com menos de 10.000 habitantes	Entidades jurídicas, constituídas com o apoio da SENASA <sup>7</sup> e integradas por pessoas eleitas em assembleia.
<b>Aguateros, Operadores privados</b>	Prestar os serviços de AA à populações impossibilitadas de atendimento pela ESSAP e/ou as juntas de saneamento.	As chamadas <i>aguaterías</i> constituem empreendimentos privados, geralmente localizados na periferia dos centros urbanos.
<b>Outros prestadores de serviço</b>	Prestar serviços de AA	Numerosos prestadores (pessoa física) de pequeno porte reconhecidos ou não pelo município.

Fonte: Paraguai (2010).

O ERSSAN tem problema para acompanhar os resultados de mais 3000 pequenos prestadores. Além disso, também precisa regular um prestador grande, que é a ESSAP, prestador nacional dos serviços. Para desenvolvimento das funções relacionadas à área do saneamento no Paraguai, diferentes atores, (FIG. 4.4) executam as atividades relacionadas a configuração deste modelo de ordenamento institucional.

<sup>7</sup> O *Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental* (Senasa) é um órgão técnico do *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social* do Paraguai, criado em 1972, cuja principal função é promover, executar obras e prestar assistência organizacional, apoio técnico e administrativo para a prestação de serviços AA e ES, para comunidades de 10.000 habitantes.



**Figura 4.4:** Ordenamento institucional do saneamento no Paraguai

Fonte: Adaptado de Paraguai (2010)

A ESSAP é uma empresa estatal, resultante da transformação da *Corporación de Obras Sanitarias* (CORPOSANA), uma sociedade anônima criada em 2002 como parte do processo de reforma do setor de AA e ES com base na Lei N° 1.615 de 2000, em um processo desenvolvido para permitir a participação privada na instituição. Cerca de 60% da população paraguaia é atendida por pequenos operadores, sendo que 15% desta população encontra-se dispersa dificultando o acesso dos serviços de abastecimento de água. Além disso, muitos prestadores, principalmente nas zonas rurais, não têm conhecimento técnico para realizar os serviços de abastecimento de água, e, em muitos casos a água distribuída não passa por tratamento simplificado e é distribuída desta forma. Uma situação interessante que acontece no Paraguai é que nos centros urbanos é possível encontrar quatro ou mais pequenos prestadores que fazem a distribuição de água para abastecimento em um mesmo bairro, configurando-se em um sistema complexo de controle dos serviços<sup>8</sup>.

### 4.2.3 Regulação estadual, regional ou municipal

Neste destaca-se a presença da Argentina e do Brasil. Na Argentina, a etapa de privatização, o esquema contratual e de regulação econômica impuseram critérios para o planejamento dos investimentos, bem como a determinação dos valores tarifários. Lentini (2011) destaca as imprecisões e fragilidades, que juntamente com o descrédito relacionado às privatizações não

<sup>8</sup> Dados de entrevista efetuada no âmbito do estudo.

refletiram em ações efetivas em prol da sociedade. A criação de órgãos reguladores estaduais ocorreu durante ou após a incorporação do setor privado aos serviços de AA e ES. Portanto, não teve, segundo Calcagno *et al.* (2000) *apud* Jouravlev (2004), a consolidação prévia dessas referidas organizações. No Brasil, na década de 1980, o país passou por um amplo processo de redemocratização, dando autonomia ao poder local, a Constituição Federal de 1988 consagrou o Município como um ente da Federação, atribuindo-lhe competência tributária própria, capacidade política eletiva e de auto-organização (BRASIL, 1988). A redação do Artigo 241 da Constituição Federal trouxe mudanças no regime jurídico dos consórcios públicos, reconhecendo-os como pessoas jurídicas de direito público. E ainda introduziu o novo conceito da gestão associada dos serviços direcionados à população, por meio da qual um ente da Federação pode cooperar com outros entes para a execução das ações de planejamento, de regulação, de fiscalização ou na prestação de serviços públicos.

Diferentes modelos de organização institucional para a gestão e prestação dos serviços podem ser construídas a partir desses modelos básicos, a Quadro 4.2 mostra uma matriz das combinações para configurações desses modelos.

**Quadro 4.2:** Matriz de possibilidades de organização da gestão e prestação de serviços públicos

Tipo de Gestão	Gestor	Forma de Prestação	Instrumento de outorga	Prestador
Direta	Titular	Direta	Lei	Órgão ou Entidade do Titular Órgão da administração direta Autarquia Empresa pública Empresa de economia mista Fundação
		Indireta	Contrato de Concessão ou de Permissão	Autarquia Empresa pública Empresa de economia mista Empresa privada Consórcio de empresas Sociedade de propósito específico
			Autorização	Cooperativa de usuários Associação de usuários
Associada	Consórcio Público	Associação Direta	Contratos de Consórcio e de Programa	Consórcio Público
		Associação Indireta	Contratos de Consórcio e de Programa	Órgão ou Entidade de Ente Consorciado Órgão da administração direta Autarquia Empresa pública Empresa de economia mista Fundação
			Contratos de Consórcio e de Concessão ou Permissão	Empresa privada Consórcio de empresas Sociedade de propósito específico Autarquia Empresa pública Empresa de economia mista
			Contrato de Concessão e Autorização	Cooperativa de usuários Associação de usuários
	Entes Conveniados	Associação Direta	Contrato de Consórcio e Convênio de Cooperação	Órgão ou Entidade de Ente Consorciado Órgão da administração direta Autarquia Empresa pública Empresa de economia mista Fundação

Fonte: Peixoto (2008).

No entanto, o marco legal da regulação dos serviços de saneamento, recente se comparado à maioria dos países da região, é representado pela promulgação da Lei Nº 11.445 de 2007 que determina as diretrizes nacionais para o saneamento como marco geral para que cada município defina em forma específica sua respectiva política de implementação. Assim a

instituição reguladora pode ocorrer até a abrangência estadual e que cabe ao titular (o município) escolher o aparelho regulador da prestação dos serviços de saneamento:

A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas (BRASIL, 2007, Art. 23 § 1º).

A Lei enumerou três responsabilidades distintas: a função planejadora; a função reguladora; e a função prestacional. Este instrumento legal determina a obrigatoriedade da regulação dos serviços de saneamento, o que, segundo Peixoto (2008), pode criar estímulos para que estados e municípios constituam entidades reguladoras sem a devida discussão técnica e política, acarretando no cumprimento da Lei, mas sem a efetividade do processo de regulação. O exercício da função de regulação deve atender aos princípios: “I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões” (BRASIL, 2007, Art. 21). Heller *et al* (2011) observam que no Art. 47 da Lei Nº 11.445 de 2007 é adotada uma postura tímida no que tange ao disciplinamento do controle social nos órgãos colegiados, tendo em vista que delibera por formação de órgãos colegiados como facultativa e sugerindo que tenham caráter consultivo. Os mesmos autores destacam a contradição existente neste instrumento legal, tendo em vista que, o Art. 2, aponta para o princípio do controle social. A Lei também representa o marco da governabilidade da gestão dos serviços de saneamento no Brasil, no que se refere ao controle e participação social.

## 5 ANÁLISE DO MARCO LEGAL DA REGULAÇÃO

### 5.1 ANTECEDENTES

Com o intento de conhecer as funções demarcadas pelo conjunto de normas moldado para as agências de regulação e com a finalidade de gerar desdobramentos sobre os perfis de instituições de regulação dos SAE, algumas questões são elaboradas para facilitar a compreensão do tema regulação da prestação dos serviços de saneamento, com base nos casos estudados.

Peltzman (1989) observa que o papel de uma instituição reguladora está relacionado com a função de “legislador”, contrastando-a com a proposição clássica de “regulador” como abordada por Stigler (1971). Do outro lado, na opinião de Solanes (1999), o ato de regular os serviços públicos deve transpor a gestão interna das instituições, resultando em melhorias para os cidadãos. Tendo em vista tais considerações, a primeira pergunta formulada para a orientação das discussões nesta análise é: “como as regras são estabelecidas pelas instituições reguladoras dos serviços de saneamento a fim de organizar o campo da prestação?” Os mecanismos utilizados pelas instituições reguladoras são um reflexo das determinações contidas nos instrumentos legais das agências. Assim, torna-se importante trazer à tona a seguinte pergunta: “quais são as formas de controle estabelecidas para as instituições efetuarem a regulação?”

Ainda na perspectiva de se vislumbrar a área de atuação das instituições em estudo retomam-se algumas questões às quais estão associadas dificuldades que são enumeradas por Trémolet e Binder (2010) em relação ao processo regulatório, tais como tarifa, indicadores de qualidade dos serviços, concorrência e defesa do cidadão. Dessa forma, as perguntas que se seguem servem, igualmente, como norte para entendimento do campo da regulação: “quais vertentes são analisadas pelas instituições reguladoras estudadas no que tange à qualidade da prestação dos serviços e à regulação econômico-tarifária? e “entre as ações estabelecidas nas leis de criação das instituições reguladoras, quais são as mais evidentes?” Tendo em vista a necessidade de se identificarem os atores que fazem parte do processo regulatório, surgiu a pergunta: “quais indivíduos compõem o campo da regulação?”

As hipóteses para esta etapa da pesquisa são formuladas tendo como pressuposto os procedimentos legais das instituições reguladoras. Nas palavras de Castro (2013), a reforma econômica iniciada no fim da década de 1980 ajudou a agravar as desigualdades sociais e estruturais por evidenciar a abordagem tecnocêntrica no que tange aos serviços de

saneamento. Ainda que o foco da conjuntura estabelecida por Castro (2013) esteja voltado para a prestação dos serviços, ela é oportuna para ampliar a discussão da regulação dos SAE. A fim de pautar tal debate, considera-se a seguinte hipótese orientadora: a instituição reguladora dos serviços de saneamento prioriza a regulação econômico-financeira em detrimento de aspectos sociais. Considera-se, ainda, que as agências reguladoras são passíveis de serem capturadas e, por isso, promovem de forma imperfeita o interesse público.

Tem-se como objetivo geral, neste capítulo, buscar a compreensão dos perfis dos modelos de regulação dos serviços de saneamento no Brasil, cotejando-os com casos existentes em outros países da América Latina, tendo como especificidades as seguintes:

- Averiguar os objetivos regulatórios frente às demandas sociais, com especial ênfase nas questões econômicas;
- Descrever e discutir as funções e atividades realizadas pelos entes reguladores dos serviços de saneamento;
- Identificar ações das agências reguladoras que visem à promoção dos interesses públicos, com foco nas experiências de participação social;

## **5.2 Procedimentos metodológicos**

A estratégia para o procedimento de investigação e análise do marco legal da regulação consistiu na triangulação de métodos quantitativos e qualitativos com o intuito de responder às questões que esta investigação suscita. A combinação dos métodos permite “compreender a quantidade como indicador e parte da qualidade dos fenômenos, dos processos e dos sujeitos sociais, marcados por estruturas, relações e subjetividade [...]” (MINAYO, 2006, p. 367). As discussões são subsidiadas nesta etapa da pesquisa por um conjunto de legislações de quatro países de língua hispânica, como pode ser observado no Quadro 5.1, além das legislações referentes às agências brasileiras de regulação (Quadro 5.2). Este quadro legal serviu como um conjunto de dados primários de informações estabelecendo-se como uma coleção de textos com a mesma temática, ou seja, documentos legais que regem as funções das instituições reguladoras. Destaca-se que em alguns casos existem mais de um instrumento legal por se tratar de lei/decreto complementar. Neste sentido, este material compõe o *corpus* desta etapa da pesquisa e permite a análise comparativa com auxílio de computador.

**Quadro 5.1:** Leis e decretos de criação das instituições reguladoras estrangeiras estudadas

<b>País</b>	<b>Número Lei/Decreto</b>	<b>Conteúdo da Lei / Decreto</b>	<b>Data da Lei / Decreto</b>
<b>Panamá</b>	26	Cria o ente regulador dos serviços públicos.	29 de janeiro de 1996
<b>Panamá</b>	2	Estabelece o marco regulatório e institucional para a prestação dos serviços de água potável e esgotamento sanitário	7 de janeiro de 1997
<b>Panamá</b>	143	Adota o texto único da Lei 26 de 29 de janeiro de 1996, adicionada e modifica pelo decreto 10 de 22 de fevereiro de 2006	29 de setembro de 2006
<b>Panamá</b>	279	Regulamenta a Lei 26 de 29 de janeiro de 1996 reforma o decreto 10 de 22 de fevereiro de 2006, que organiza a estrutura e atribuições do ente regulador dos serviços públicos	14 de novembro de 2006
<b>Paraguai</b>	1.614	Lei geral do marco regulatório e tarifário do serviço de provisão de abastecimento de água e esgotamento sanitário para a república do Paraguai.	19 de outubro de 2000
<b>Paraguai</b>	18.880	Regulamenta a Lei 1.614 de 2000.	16 de outubro de 2002
<b>Uruguai</b>	17.598	Unidade Reguladora dos Serviços de Energia e Água Criação, integração e compromissos.	13 de dezembro de 2002
<b>Colômbia</b>	2.882	Aprova o estatuto e regulamento do funcionamento da Comissão de Regulação de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.	3 de agosto de 2007



**Quadro 5.2:** Leis e decretos de criação das instituições reguladoras brasileiras estudadas

Estado / Município	Número Lei/Decreto	Conteúdo	Data da Lei / Decreto
Goiás	13.569	Dispõe sobre a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos e dá outras providências.	27 de dezembro de 1999
Goiás	14.939	Institui o marco regulatório da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, cria o Conselho Estadual de Saneamento - CESAM e dá outras providências.	15 de setembro de 2004
Rio de Janeiro	4556	Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da agência reguladora de energia e saneamento básico do estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, e dá outras providências.	06 de junho de 2005
Rio Grande do Sul	10.931	Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências.	09 de janeiro de 1997
Ceará	12.786	Institui a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, e dá outras providências.	30 de dezembro de 1997
Espírito Santo	477	Cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infra-Estrutura Viária do Espírito Santo - ARSI e dá outras providências.	29 de dezembro de 2008
Joinville (SC)	4924	Altera e consolida a Lei Nº 4.341/2001, que criou a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville – AMAE.	19 de dezembro de 2003
Tubarão (SC)	20	Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora das Águas de Tubarão – AGR-Tubarão e dá outras providências	27 de junho de 2008.
Natal (RN)	5.346	Cria a agência reguladora de serviços de saneamento básico do município do Natal - ARSBAN e dá outras providências.	28 de dezembro de 2001

A organização dos dados e análise de conteúdo consiste em associações das palavras do *corpus* formado pelo conjunto das leis e outros instrumentos afins. Para tal, foi utilizado o Programa Alceste, que consiste de uma ferramenta capaz de investigar a distribuição de vocabulário em um texto, permitindo a integração de uma grande quantidade de métodos estatísticos. A ferramenta realiza complexa classificação hierárquica descendente, combinando elementos de métodos estatísticos como segmentação, classificação hierárquica e dicotomização, baseadas em médias recíprocas ou análise de correspondência (KRONBERGER e WAGNER, 2002).

O Alceste não representa uma técnica para testar hipóteses, mas uma “ferramenta” para exploração e descrição do material textual, sem levar em consideração o sentido e contexto, como pode ser feito em métodos manuais de análise quali-quantitativa. A vantagem desta ferramenta é que ela permite em um curto espaço de tempo obter uma visão global de um volumoso *corpus* de dados, como é o caso dos referidos textos das legislações relacionadas às

instituições reguladoras. As palavras são, muitas vezes, reduzidas ao radical, por meio da consulta interna a um dicionário e resulta em uma matriz contendo formas reduzidas. As palavras com função de ligação (tais como artigos, conjunções, pronomes) são excluídas da primeira análise, mas servem como informação adicional.

Os parâmetros utilizados neste estudo reportam-se aos padrões definidos no escopo do próprio Programa Alceste, ou seja, os parâmetros definidos e calculados de acordo com o tamanho do *corpus*. Visando à reduzir ambiguidades no texto, as matrizes de textos foram verificadas duas vezes pelo programa, gerando classificações sucessivas. Por exemplo, uma matriz pode estar assentada em um trecho do texto contendo no mínimo 10 palavras e a outro que pode conter um trecho com ao menos 12 palavras. Esta variação do comprimento dos trechos visa assegurar a estabilidade das classes finais. Feita a comparação entre as duas classificações, com a variação da quantidade de palavras, delimitam-se as classes de interseção, que representam as ideias e os temas dominantes do *corpus*.

Sumarizando, o programa trabalha em quatro etapas de procedimento. A primeira representa a realização da “leitura” do texto e a associação de palavras pelo Programa Alceste, que efetua uma listagem de todo o vocabulário do *corpus*. A partir desta lista deriva uma segunda que é composta pelas formas reduzidas das palavras.

Na segunda etapa as palavras são selecionadas de acordo com a maior frequência, sendo definidas as unidades segundo o tamanho do texto ou pontuação. É realizada a classificação hierárquica descendente, por meio da formação de uma matriz, na qual os valores 0 e 1 indicam, respectivamente, ausência ou presença de determinadas palavras na unidade. A classe inicial é decomposta em unidades contextuais na matriz de indicadores de texto, realizando-se uma divisão dessa classe em duas, promovendo a separação da forma melhor definida possível, de tal modo que as duas classes contenham diferentes vocabulários: trata-se de um procedimento iterativo, sendo as classes geradas decompostas a seguir, e assim por diante, até que um predeterminado número de repetições não resulte em divisões posteriores.

Na terceira etapa, os dados obtidos nas etapas anteriores são comparados, e somente a parte “estável” dos resultados é considerada na formação dos perfis de classe, definidos pelo *qui-quadrado* de associação das formas reduzidas às suas respectivas classes. Ainda nesta etapa é feita a análise fatorial que efetua o cruzamento entre as formas reduzidas e as classes formadas com base em um conjunto de características. Segundo Hair *et al* (2009) a análise fatorial fornece as ferramentas para analisar as estruturas das inter-relações em um grande

número de variáveis (os termos selecionados, nesta etapa do estudo, por exemplo). Considera-se para esta pesquisa a abordagem exploratória, útil para estruturar um conjunto de termos encontrados no *corpus* em análise.

A quarta etapa consiste na realização de cálculos complementares que possibilitam a geração de listas de formas reduzidas<sup>9</sup> associadas a contextos, correspondentes às classes anteriormente formadas e permitem identificar as unidades características de cada uma das classes. Por fim realiza-se a classificação hierárquica ascendente que consiste no cruzamento entre as unidades das classes e as formas reduzidas da mesma classe (NASCIMENTO e MENANDRO, 2006, p. 76). As classes foram intituladas pelo pesquisador segundo o contexto que cada uma representa.

O Alceste funciona com um mínimo de 10.000 palavras. A análise realizada pelo programa de acordo com o *corpus* selecionado destacou seis classes para as legislações internacionais, com base em 76% do texto utilizado de um total de aproximadamente 91.000 palavras, e quatro classes para as legislações brasileiras, com base em 71% do texto utilizado, composto por cerca de 50.000 palavras. Segundo Kronberger e Wagner (2002) um resultado aceitável deve classificar ao menos 70% das unidades de texto, o que confirma a validade da utilização da ferramenta para a realização da classificação hierárquica descendente neste trabalho.

### **5.3 O perfil das agências reguladoras estrangeiras**

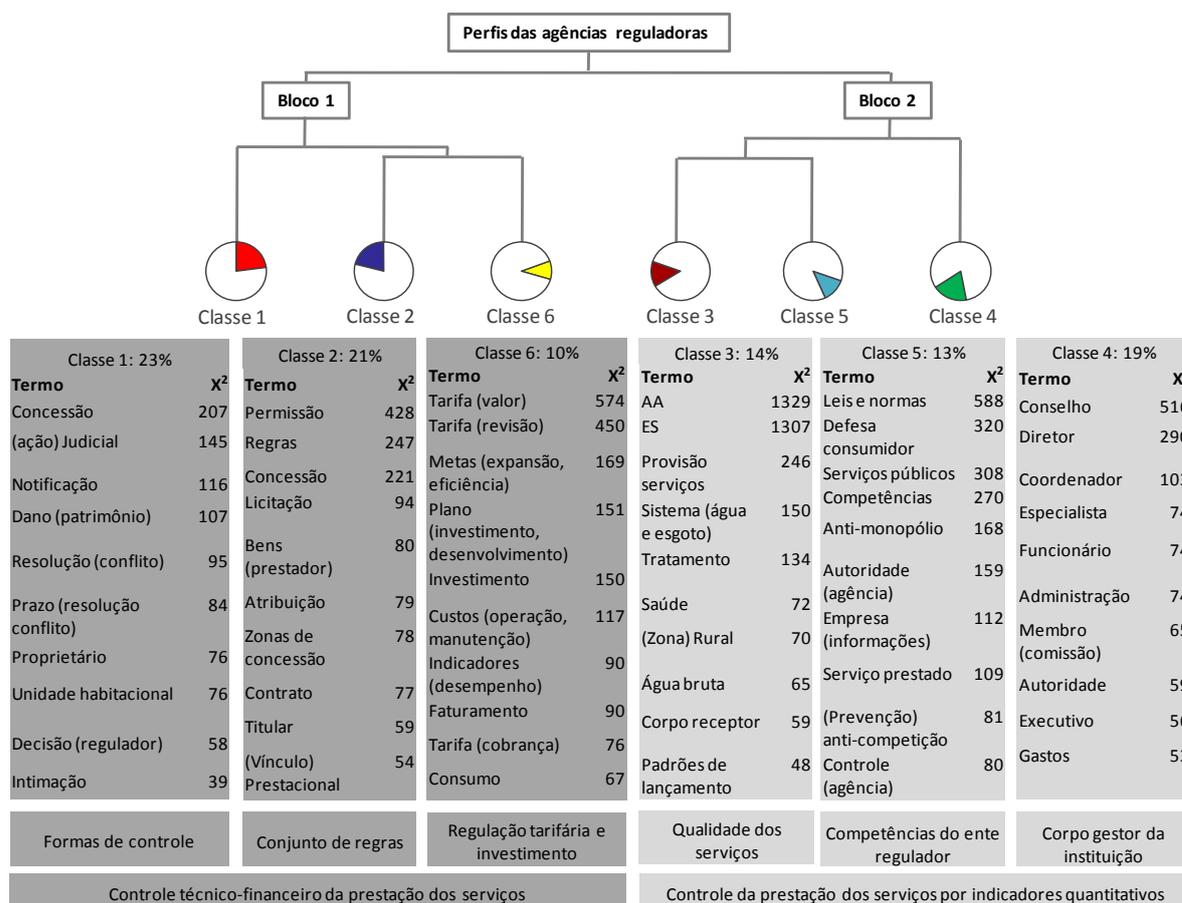
A classificação hierárquica descendente para os aparatos legais das regulações da Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai é mostrada na FIG. 5.1. Pelos resultados da análise empreendida, verifica-se a existência de proximidade entre as classes 2 e 6. O dendograma revela, portanto, similaridade entre as temáticas *conjunto de regras e regulação tarifária e investimentos*. Estes dois agrupamentos fazem parte da ramificação associada à classe 1, denominada *formas de controle*. Este agrupamento apresentou-se de forma muito útil para as discussões, tendo sido designado o bloco 1 como Controle técnico-financeiro da prestação dos serviços. Nota-se que esta é uma das características estabelecidas nos instrumentos legais das agências dos quatro países, mas, principalmente, do Paraguai e do Panamá.

Por outro lado, as classes 3 e 5, abrangem, respectivamente, a *qualidade dos serviços* prestados e as *competências do ente regulador*, estando associadas à classe 4, que ajuda a

---

<sup>9</sup> Exemplo: *implant* = implantação, implantações, implantar; *serv* = servir, serviço, serviços; *sanitar* = sanitário, sanitários.

compreender como funciona a delimitação do *corpo gestor da instituição*. Este agrupamento sugere que o controle da prestação dos serviços seja feito por meio da análise de indicadores quantitativos nas agências em avaliação. A apresentação dos resultados foi feita tratando-se as informações da parte mais interna para a mais externa por bloco do dendograma, que também apresenta a porcentagem do texto do *corpus* utilizada em cada uma das classes, além dos principais termos encontrado no conjunto das leis (FIG 5.1).



**Figura 5.1:** Classificação hierárquica descendente dos documentos legais das instituições reguladoras dos países estrangeiros e porcentagem das classes

A segunda classe (21%) refere-se à regulação dos serviços de AA e ES como um **conjunto de regras**. Isso pode ser observado por meio das palavras relacionadas à classe 2 como: permissão, concessão e regulamento que apresentaram o *qui-quadrado* positivo e elevado, ou seja com grande expressividade dentro da classe 2. Dessa forma, a regulação dos serviços, no que tange a classe 2 está relacionada, por exemplo, às competências da agência reguladora ou ainda a delimitações de contratos de concessão.

Na sexta classe observada estão apresentados dados cujas informações se referem a **regulação tarifária e ao investimento**, o que pode ser comprovado por palavras de forte destaque como:

tarifas, tarifário, investimento, custos. A delimitação da classe 6 (10%) demonstra correspondência com análises de custos da prestação de serviços, além de fazer menção a investimentos financeiros e metas de expansão.

As classes 2 e 6 estão interligadas com a classe 1 (23%), denominada **formas de controle**, nesta classe estão apresentados, por exemplo, os tipos de reclamações em relação ao prestador que o cidadão pode submeter à agência reguladora e os prazos para se cumprir determinadas demandas, compõem o bloco 1, denominado **Controle técnico-financeiro da prestação dos serviços**.

No outro hemisfério do dendograma (Bloco 2), na classe 3 (14%) estão apresentados dados principalmente relacionados a atividades como, por exemplo, tratamento e distribuição de água e tratamento e disposição de esgotos. Esta classe se refere, portanto, ao papel que a regulação pode desempenhar para promover a qualidade dos serviços.

A classe 5 (13%), que está conectada à classe 3, apresenta dados relacionados às **competências do ente regulador** diante da prestação dos serviços públicos.

As classes 3 e 5 estão ligadas à classe 4 (19%), que apresenta informações relacionadas à composição sobre **corpo gestor da instituição reguladora**, ou ainda, por exemplo, a quem compete indicar o conselho diretor da agência, ou quais são as formas de ingresso para atuar na instituição. Este Bloco 2 foi denominado **Controle da prestação dos serviços por indicadores quantitativos**

### **5.3.1 Bloco 1 - Controle técnico-financeiro da prestação dos serviços**

#### **Conjunto de regras**

Nesta classe, que representa 21% do *corpus*, foi possível perceber uma tendência da instituição reguladora em estabelecer regras que devem ser adotadas no ato do contrato entre o titular e o prestador de serviços de saneamento ou normas gerais que o prestador deverá seguir. Neste sentido, os elementos da regulação selecionados nesta classe estão relacionados às normas jurídicas editadas pela agência de regulação no exercício de função administrativa. Este foi o mecanismo encontrado principalmente pelo ERSSAN, o ente regulador do Paraguai que estabelece este escopo de normatização como pode ser visto no trecho seguinte:

Os provedores são obrigados a restituir ao titular dos serviços de saneamento todos os bens envolvidos da prestação, em caso de rescisão do direito de prestação (PARAGUAI, 2002, Art. 61).

Nesta perspectiva, o ente regulador aparece com o intuito de estabelecer limites e ordenar o sistema de prestação dos serviços ou ainda com a função de validar os contratos de prestação entre o titular e a empresa que realiza os serviços. Principalmente no Paraguai, onde existe um número expressivo de prestadores (mais de 3000)<sup>10</sup>, a instituição reguladora tem esse papel de legitimar o contrato, o que, apesar de não eximir o ente regulador da sua função, justifica uma possível não intervenção ou acompanhamento tête-à-tête, visto que a responsabilidade já está estabelecida no contrato.

Como elucidaram Trémolet e Binder (2010), as regras são definidas no instrumento contratual:

Os efeitos do encerramento antecipado do vínculo de prestação [...] serão estabelecidos no respectivo contrato de concessão ou ato de permissão (PARAGUAI, 2002, Art. 113);

A concessão abrange uma área geográfica, dentro do qual existe obrigação de prestação de serviços de executar o plano de desenvolvimento quinquenal estabelecido no contrato [...] (PARAGUAI, 2002, Art. 43).

Sobre a legislação do Panamá, é possível perceber que as determinações da ASEP não interferem nas possíveis proposições estabelecidas no contrato. O foco observado na Classe 2 foi na organização de normas a serem seguidas pelos prestadores. No entanto, cabe ressaltar que em alguns pontos do *corpus* está destacada a obrigatoriedade de assegurar “a qualidade, regularidade, e equidade, de forma que garanta sua eficiente provisão aos clientes, assim como também a proteção e a saúde pública” (PANAMÁ, 1997, Art. 17), mas sem demonstrar quais mecanismos podem ser utilizados pela agência a fim de garantir o proposto.

Uma outra consideração acerca das determinações do ente regulador do Paraguai está relacionada à obrigatoriedade de o prestador prover os domicílios com água potável independente de existir ou não rede de abastecimento em sua área de atuação:

[...] Caso não sejam instaladas redes de abastecimento de água na área do prestador, será de responsabilidade do mesmo efetuar a provisão de água potável mediante sistemas de abastecimento alternativos (PARAGUAI, 2002, Art. 43).

---

<sup>10</sup> Informação obtida por meio de entrevista com o participante da pesquisa que representa a ERSSAN

Segundo Paraguai (2002) a determinação geográfica de atuação do prestador é uma atribuição do ente regulador, que deverá acompanhar o titular dos serviços na demarcação da área. Além disso, o ente regulador resolve possíveis conflitos na área determinada.

Por outro lado, as ausências significativas observadas na classe demonstram que apesar de terem sido encontradas no *corpus*, especificamente para esta classe existiu a tendência de não mostrar as palavras apresentadas na TAB 5.3.

**Tabela 5.3:** Ausências significativas na classe 2

<b>Vocabulário</b>	<b>Qui- quadrado</b>	<b>Efetividade</b>	<b>Quantidade no corpus</b>	<b>Percentual</b>
alcantarillado (esgotamento sanitário)	-41	2	161	1%
Agua (água)	-38	13	235	6%
Sanitar (sanitário)	-37	3	158	2%
Potable (potável)	-31	8	177	5%
Públicos (públicos)	-16	13	157	8%
Competencia (competência)	-16	6	109	6%

Neste sentido, as palavras selecionadas na TAB. 5.3 não se apresentaram de forma significativa na Classe 2. Os elementos que compõem a referida classe não são termos representativos para as políticas públicas de saneamento e certamente se mostram com maior expressão em outras classes, sendo peculiar a ocultação dos mencionados termos na classe.

Esperava-se que estes elementos apresentados na TAB. 5.3 fossem ao menos sobrepostos e tangenciassem com mais expressividade o universo normatizador. O conjunto de regras, como foi denominada a classe em estudo, não se ateve ao objeto AA e ES ou seu caráter de serviço público e sim às determinações relacionadas em organizar as normas a serem seguidas pelos prestadores. No entanto, cabe ressaltar que em alguns pontos a legislação destaca a obrigatoriedade de assegurar “a qualidade, regularidade, e equidade, de forma que garanta sua eficiente provisão aos clientes, assim como também a proteção e a saúde pública [...]” (PANAMÁ, 1997, Art. 17), mas sem demonstrar quais mecanismos podem ser utilizados pela agência a fim de garantir o enumerado no referido trecho.

### **Regulação tarifária e investimento**

Uma das principais funções realizadas pelo regulador diz respeito ao controle tarifário (GALVÃO JUNIOR, 2008; TRÉMOLET e BINDER, 2010). As políticas tarifárias inseridas

no contexto da regulação econômica são princípios que também foram encontrados nas agências de regulação estudadas. Esta característica foi categorizado na Classe 6: regulação tarifária e investimento, representando 10% do *corpus*. O papel desempenhado pelas agências fundamentalmente tem a ver com as regras de entrada e saída de recursos financeiros. Deste modo a estrutura institucional funciona como agente econômico que organiza os fluxos e trocas de mercado por meio de políticas de investimento, determinação das tarifas, sustentabilidade do prestador, taxa de retorno, entre outros.

Conforme observam Guérin-Schneider e Nakhla (2012) a regulação dos serviços de saneamento fundamentada somente na relação econômica não é adequada, não garantindo por exemplo a equidade e a qualidade do serviço. Os conceitos de base econômica foram utilizados na construção dos mecanismos regulatórios dos casos estudados no contexto ordenamento do setor, justificada pelo modo tradicional de regulação econômica. A regulação com o forte viés econômico está pautada na presença das “falhas de mercado”, pode-se perceber que existe a tentativa de assegurar que o resultado da interação entre prestadores e cidadãos, “consumidores” dos serviços de AA e ES seja eficiente, com base na determinação de cumprimento de planos de investimento e estipulação de mecanismos que determinem as tarifas.

[...] cumprido o plano de investimentos realizado no decênio anterior; acordar o plano de desenvolvimento trienal, com o plano de investimento e os indicadores de desempenho a ser alcançados, juntamente com os quadros tarifário e as tarifas que registrarão nos próximos três anos [...]" (PARAGUAI, 2002, Art. 72).

As linhas observadas no contexto desta classe demonstram as formas de regulação, apoiadas no contexto de sustentabilidade do prestador, sendo a garantia de sustentação a natureza econômico-tarifária. A operação, a manutenção e expansão dos serviços ficam condicionadas ao pagamento das tarifas por parte dos usuários, redistribuindo os custos do sistema para os cidadãos dentro de um contexto setorial. É possível observar nos trechos dos documentos a conotação de que a responsabilidade econômica dos serviços de saneamento recai sobre os cidadãos.

Esta tarifa será revisada e atualizada periodicamente, e será aplicada e paga por todos os clientes conectados ao sistema de abastecimento de água (PANAMÁ, 1997, Art. 33)

O montante que resulte do faturamento com base nas tarifas [...] deverá permitir ao prestador [...] satisfazer os custos implícitos na operação, manutenção, reabilitação e expansão dos serviços prestados [...] (PANAMÁ, 1997, Art. 32)



O regime tarifário do serviço deverá ser ajustado aos seguintes princípios gerais: [...] f) refletir o custo da prestação eficiente do serviço, incluindo a margem de benefício dos prestadores, quando for o caso, e incorporando os custos emergentes de planos de expansão aprovados; g) possibilitar uma razoável distribuição da carga tarifária entre os usuários (PARAGUAI, 2000, Art. 49).

Este modelo de regulação, pautado na intervenção estatal normativa, não apresenta mecanismos que assegurem o interesse público frente aos interesses privados (ou interesses dos prestadores públicos ou privados), estando fortemente associado às teorias econômicas. Na visão de Stigler (1971) tais modelos podem privilegiar grupos de interesse, neste caso essencialmente prestadores dos serviços de saneamento.

O ente regulador exercerá a regulação tarifária das seguintes formas: 1) estabelecer metodologias e procedimentos que deverão ser observados pelos prestadores para o cálculo das tarifas e preços; [...] 3) determinar indicadores de gestão aceitáveis para o cálculo de tarifas eficientes; 4) calcular os custos econômicos em condições de eficiência para serviços representativos [...] na tentativa de determinar o modelo de empresa eficiente (PANAMÁ, 1997, Art. 40).

Percebe-se que a atuação estatal para regular os serviços públicos está associada à necessidade de influenciar a transição para um regime mercantil (OLIVEIRA *et al.*, 2005) e de eficiência do prestador “[...] na tentativa de determinar o modelo de empresa eficiente” (PANAMÁ, 1997, Art. 40) sem menção ao direito do cidadão em ter acesso aos serviços. Esta classe, portanto, representa as ações voltadas para a regulação econômica.

### **Formas de controle**

Esta classe, que representa 23% do *corpus* analisado, mostra os principais mecanismos de fiscalização utilizados pelas instituições reguladoras. A qualidade das informações acerca do prestador é preponderante para que a agência possa efetuar as ações de controle (HELFRICH, 2006). Além disso, a efetiva participação social no controle e monitoramento é também mecanismo a ser utilizado na perspectiva democrática de gestão dos serviços públicos (FERRAREZI, 2003; ROWE; FREWER, 2004; HELLER *et al* 2007; CASTRO, 2011). No entanto, o controle social não está evidenciado enquanto forma de controle por parte dos entes reguladores. Ferree (2002) categoriza os critérios de participação social em **Liberal representativa**, **Liberal participativa**, **Discursiva** e **Construcionista**. Nesta conjectura, é possível observar, com base nas legislações estudadas, que o fomento da participação da população nas políticas regulatórias dos serviços de saneamento constituem em uma tradição **Liberal representativa**, ou seja, na participação limitada e de forma indireta dos cidadãos. Observa-se que o regulador atua como árbitro na resolução de conflitos ou ainda de

notificação em caso de inconsistências na prestação dos serviços, efetuando o controle com base em reclamações e denúncias.

Compreende-se que equacionar a participação de grupos sociais e a independência operacional das instituições reguladoras consiste em desafio para o processo regulatório. Conforme observa Castro (2011) as mudanças no sistema de governabilidade no saneamento, orientadas à democratização da gestão, inclusive com legislação que ajude a fomentar a participação efetiva dos usuários no controle da gestão, é ferramenta a ser utilizada em contraponto ao caráter tecnocrático, que não estimula a participação social.

Duas vertentes são relevantes em relação à participação da população no processo regulatório. A primeira, estabelecida a partir do conceito de capital social (PUTNAM, 1993), tem a ver com os mecanismos utilizados para que os cidadãos possam ser parte da agenda regulatória, podendo ajudar nas decisões da instituição reguladora; a segunda, fundamentada nas concepções habermasianas, passa pela construção de um aparato de informações que permita aos cidadãos participarem das discussões que envolvem o interesse coletivo. Isso ajuda a evitar a falta de acesso à informação sobre os serviços prestados, o que, segundo Urrutia (2004), constitui uma falha de mercado. Assim, a facilitação do acesso às informações necessárias aos cidadãos é a efetivação da transparência.

Os movimentos sociais ocorridos nas décadas de 1980 e 1990 em muitos países da América Latina, foram exemplos de democracia social e política, como forma de contribuição para o estabelecimento dos direitos dos cidadãos. Porque as leis devem evidenciar a participação social? No entanto, a essência deste formato participativo não pode ser evidenciada nas leis/decretos de criação das agências de regulação estudadas. Caberia ao regulador criar ferramentas que ajudem a ampliar o controle social? As agências de regulação foram criadas com características tecnicistas, o que é evidenciado observando-se as leis de criação das agências em estudo.

As reclamações dos cidadãos, principalmente no que tange às tarifas “deverão ser apresentadas diretamente ao prestador, e deverão ser resolvidas nos prazos fixados [...] contra as decisões ou silêncio dos prestadores, os usuários poderão interpor recursos diretamente no ERSSAN” (PARAGUAI, 2000, Art. 92). As leis de criação das agências de regulação evidenciam formas de controle dos prestadores voltadas para a punição em caso de infração, principalmente infrações relacionadas às obrigações observadas em Lei como, por exemplo:

As infrações dos prestadores serão sancionadas administrativamente pelo ente regulador (PANAMÁ, 1997, Art. 65).

A aplicação de multas ocorre nos seguintes casos: não cumprimento de qualquer uma das obrigações do prestador estabelecidas em lei. [...] Perdas de água das instalações [...]; falhas de faturamento e/ou distribuição das faturas de consumo de água [...]; qualquer infração dos parâmetros de qualidade de água, conforme a regulação vigente [...] (PARAGUAI, 2000, Art. 84).

O controle da prestação dos serviços de saneamento também está relacionado à obrigação imposta ao ente regulador acerca de relatórios, informes sobre a qualidade da água servida, por exemplo: “o prestador tem a obrigação de informar bimestralmente à secretaria de meio ambiente, ou ao organismo de governo competente à preservação de recursos hídricos e ao ERSSAN, sobre as anomalias que forem detectadas a respeito da qualidade da água [...]” (PARAGUAI, 2002, Art. 62).

#### Síntese do Bloco 1 - Controle técnico-financeiro da prestação dos serviços

Este primeiro bloco abrange 54% do *corpus* referente às instituições reguladoras da Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai.. O universo de discussão consistiu em elementos principalmente relacionados às **formas de controle**, estas, por sua vez, englobaram as temáticas relacionadas às regras e à regulação tarifária/investimentos. Pôde-se constatar que este primeiro bloco analisado traz um conjunto de regras que visa incentivar os prestadores dos serviços públicos a aumentarem a eficiência e garantir a sustentabilidade econômica e a compartilharem os resultados na forma de redução da parcela da tarifa destinada à sustentação de seus custos e investimentos.

Poder-se-ia intitular este primeiro bloco como **Controle técnico-financeiro da prestação dos serviços**, tendo em vista que os elementos econômico-financeiro prevaleceram em detrimento de sinalizações voltadas efetivamente para os direitos sociais de cidadania. Poderia ser colocada a seguinte questão: as sinalizações apontadas neste primeiro bloco existem sob a perspectiva da proteção do cidadão e da melhoria da prestação dos serviços de saneamento? Verifica-se que termos e conceitos já fortemente consolidados na tentativa de imprimir o bem estar social e a universalização dos serviços de saneamento não fazem parte do *corpus* em estudo ou aparecem de forma muito incipiente. Os aspectos que chamam a atenção estão relacionados ao fato de que os elementos das políticas públicas foram pouco desenvolvidos dentro dos exemplos de marcos regulatórios para os serviços de saneamento. Assim, as instituições não trazem em seus marcos regulatórios o estabelecimento de mecanismos de controle social que, segundo Cordeiro (2011), pode ocorrer na vertente de uma organização,

empresa ou sobre o próprio Estado, proporcionando mudanças de atitudes e transformações nas relações sociais.

### **5.3.2 Bloco 2 – Controle da prestação dos serviços por indicadores quantitativos**

#### **Qualidade dos serviços de saneamento**

Além de levantar os custos dos prestadores, fixar metas para definição de tarifas e efetuar a fiscalização econômica dos serviços, o regulador também tem a função de fiscalizar a qualidade dos serviços prestados. James (2000) destaca que é função do Estado prover os serviços públicos, incluindo os AA e ES, com qualidade e dentro do princípio da universalidade. A classe 3 (14% do *corpus*) denominada qualidade dos serviços sumariza esta perspectiva.

Considerando a situação de melhoria da qualidade da prestação dos serviços como, por exemplo, a construção de uma estação de tratamento de esgotos, o ente regulador prevê a adição de tarifa para cobrir os custos de operação e manutenção, além de cobrir parte dos custos da construção. Isso ajuda a demonstrar que os direitos sociais a que tem os cidadãos, como o acesso aos serviços de ES com qualidade, não são garantidos ou são postos como responsabilidade dos próprios usuários dos serviços.

Quando forem construídas estações de tratamento de esgotos, o ente regulador poderá aplicar uma tarifa adicional para o tratamento dos efluentes e proteção dos recursos hídricos, que cubra ao menos os custos de operação e manutenção e parte dos custos de investimento [...] (PANAMÁ, 1997, Art. 35).

A regulação da qualidade dos serviços que é efetuada pela agência de regulação, muitas vezes, está relacionada à validação do que está estabelecido no contrato entre o titular e o prestador dos serviços. Conforme observaram Trémolet e Binder (2010), as especificações da qualidade dos serviços de AA e ES preestabelecidas no contrato podem ser insuficientes se contrato não incluir indicadores coesos de desempenho.

#### **Competências do ente regulador**

Segundo Sposati (2011), o formato estabelecido no processo da ampla reforma econômica, pautado pela descentralização, colaborou com os desejos neoliberais de redução das responsabilidades do Estado. Tal fato culminou com a consolidação da regulação, no contexto do neoprivatismo, apresentando a agência reguladora na tentativa de minimizar os déficits de acesso aos serviços públicos. Os achados empíricos selecionados nesta classe de estudo, que

representa 13% do *corpus*, revelam as competências estabelecidas pelo aparato legal das agências estudadas.

Percebe-se ser da competência das agências de regulação, como abordado na teoria econômica, e mencionado por Jamison (2007), o estabelecimento do princípio da concorrência. Percebe-se que as bases da economia foram justificativas para o modelo de regulação dos serviços públicos, inclusive nos de AA e ES. A natureza da regulação, na perspectiva de promover a ampliação da concorrência, é um reflexo da ampla reforma do Estado sob a perspectiva neoliberal, abordagem que demarca as condições e os princípios da intervenção regulatória. Assim, “a regulação deverá permitir a livre concorrência de mercado, evitando abuso da posição dominante” (URUGUAI 2002, Art. 24).

As principais competências observadas no aparato legal são validações das regras determinadas no contrato entre o titular dos serviços de água e esgoto e o prestador. Os princípios estabelecidos mais evidentes são os que se referem às revisões tarifárias, à resolução de conflitos entre os organismos, bem como à organização das direções da normatização, a fim de garantir a qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O regulador tem a função de organizar o sistema econômico do setor, possibilitando a recuperação dos custos de operação, enquanto monitora as metas de qualidade e cobertura, objetivando a extensão e a universalização do acesso.

A regulação dos serviços objetivam: a extensão e universalização do acesso aos serviços; fomentar o nível ótimo de investimento [...]; a proteção do meio ambiente; [...] proteção dos direitos dos usuários e consumidores; a promoção da livre concorrência da prestação [...]; a prestação igualitária, com regularidade, continuidade e qualidade dos serviços; [...] informação transparente e verdadeira; a aplicação das tarifas que reflitam os custos econômicos [...]. (URUGUAI, 2002, Art. 2).

[...] promover a competência e a eficiência nas atividades de serviço público, a fim de prevenir possíveis condutas monopolísticas, anticompetitivas ou discriminatórias; determinar critérios de eficiência operativa e gestão dos serviços públicos, desenvolvendo modelos ou estabelecendo metas, para avaliar o desempenho das empresas [...]; supervisionar e verificar a aplicação do regime tarifário e dos valores tarifários tanto aos usuários quanto às empresas, de acordo com os mecanismos nas leis setoriais [...] (PANAMÁ, 2006, Art. 20).

[...] a função é a de regular os serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos, com base em expedição de normas de caráter geral ou particular [...] (COLÔMBIA, 2007, Art. 2).

As competências que cabem às instituições reguladoras observadas nesta classe estão relacionadas à sistematização do processo de informação e transparência, a busca por

mecanismos que ajudem a promover a universalização. Por meio das competências normativas sobre o campo do saneamento, as entidades editam normas relativas às dimensões técnica e econômica de prestação dos serviços, principalmente no que tange ao desempenho das empresas e à aplicação do regime tarifário.

### Corpo gestor da instituição

A última classe discutida sobre o aparato legal das agências estrangeiras de regulação dos serviços de saneamento representa 19% do *corpus* e está relacionada à forma como o corpo gestor está organizado em cada agência. O Quadro 5.4 sumariza a estrutura em cada um dos países.

**Quadro 5.4:** Estrutura orgânica das agências de regulação estrangeiras

	Diretoria	Duração do cargo	Indicado por	Critério de saída
<b>Colômbia</b>	7 membros	4 anos	Presidência da República	Não especificado
<b>Panamá</b>	3 diretores	5 anos	Órgão executivo (via Assembleia Legislativa)	Conflito de interesse, Negligência
<b>Paraguai</b>	5 diretores	5 anos	Presidência da república (via Senado)	Negligência
<b>Uruguai</b>	3 diretores	6 anos	Presidência da República	Mediante decisão fundamentada

Na Colômbia, a CRA é composta pelos seguintes membros: Ministro de Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial, quem preside a comissão; o Ministro da Proteção Social, ou seu indicado; o Diretor do Departamento Nacional de Planejamento, ou seu indicado; quatro especialistas com dedicação exclusiva nomeados pelo Presidente da República.

Já no Panamá a instituição reguladora é dirigida e administrada por uma junta composta por três membros principais. Além disso o ente regulador conta com, pelo menos, as seguintes subdireções nacionais: eletricidade; abastecimento de água e esgotamento sanitário; telecomunicações e a direção de atenção ao usuário.

O organismo regulador do Paraguai, por sua vez, é dirigido e administrado por um comitê composto por cinco membros, designados pelo poder executivo, com prévio acordo da câmara de senadores. Dos cinco membros, um deles é designado pela *Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal* (OPACI) e outro pelo conselho de governadores. A URSEA, no

Uruguai, é dirigida por uma comissão integrada por três membros designados pelo presidente da república.

### Síntese do Bloco 2 – Controle da prestação dos serviços por indicadores quantitativos

O segundo bloco consiste em análise de 46% do *corpus* referente às instituições da Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai. A discussão versou, principalmente, acerca de elementos relacionados à qualidade da prestação de serviços e às atribuições das instituições reguladoras. Estas duas vertentes ajudam a compor a classe **corpo gestor da instituição reguladora**.

Neste bloco, de modo análogo ao bloco 1, o caráter técnico também foi preponderante em relação ao caráter social. Por fim, a organização dos dados mostrou um padrão em que tanto as atribuições quanto a regulação da qualidade estão vinculadas ao corpo gestor da instituição reguladora, sendo que este grupo responsável pela efetiva ação da instituição está estabelecido por um controle diretamente ligado ao governo central do país. Ainda que o grau de participação social dos cidadãos e o controle social são componentes importantes na avaliação de políticas públicas, estas tipologias não foram constatadas nos marcos regulatórios estudados.

### **5.3.3 Análise fatorial de correspondência**

A grande quantidade de termos encontrada no *corpus* em análise puderam ser agrupados levando-se em consideração as correlações entre eles. Por sua vez, as classes encontradas têm correlações relativamente pequenas com variáveis de outra(s) classe(s). A FIG. 5.7 mostra a aproximação, por meio de análise fatorial de correspondência. Foi possível identificar quais as classes estão correlacionadas entre si, e, pouco associadas a termos de outros subconjuntos. Neste caso a aplicação da análise fatorial permite observar um padrão de correlações entre as classes encontradas.

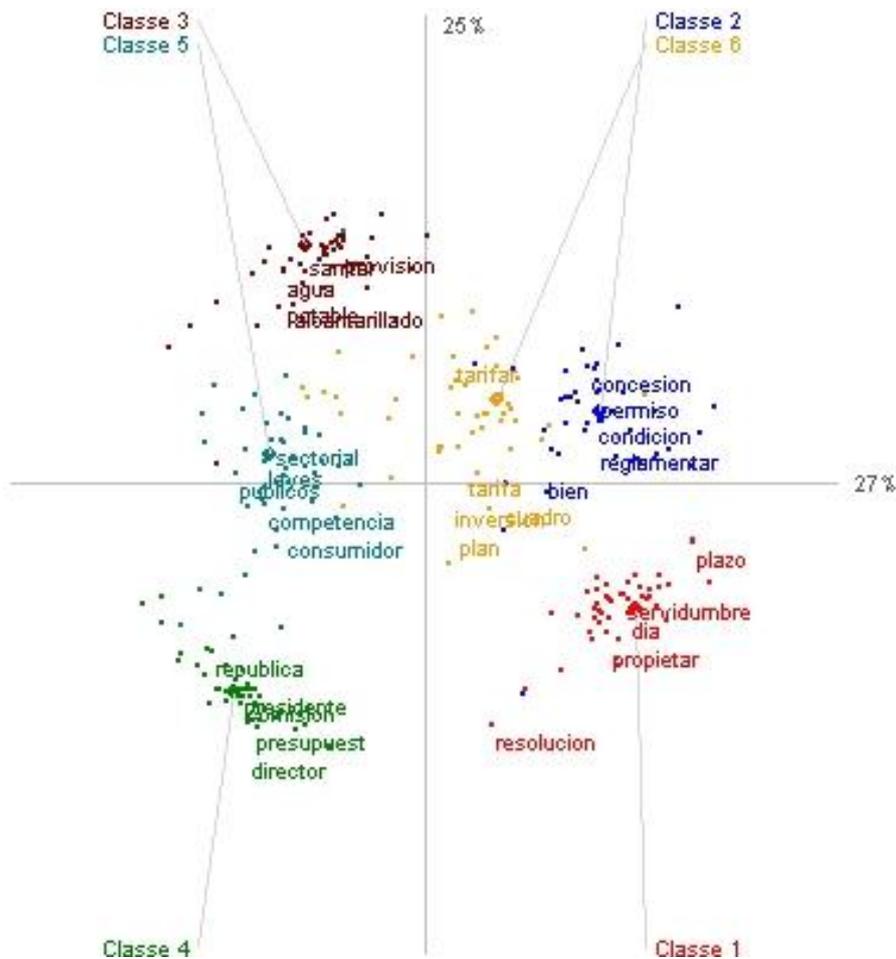


Figura 5.2: Análise fatorial de correspondência do *corpus* relacionado às legislações estrangeiras

O primeiro grande bloco representados pela classe 2, classe 6 e classe 1, sumariza o controle técnico-financeiro da prestação dos serviços de AA e ES. Sendo neste bloco os termos que compõem a classe 1 (Formas de controle) apresentam-se mais distante dos demais. A classe 2, que evidencia o conjunto de regras e a classe 6, tarifas e investimentos estão mais correlacionadas. Observa-se que a maior aproximação dos pontos que representam estas classes sugere que, os temas como regras e revisão tarifária, apresentam maior inter-relação.

Por outro lado a classe 6 representa o conjunto de termos que mais se aproxima do segundo grande bloco (classe 3, classe 5 e classe 4). Ou seja, o a temática da regulação tarifária e de investimentos é a principal classe de ligação entre os dois blocos. Observa-se que os termos como revisão tarifária, custos e faturamento se aproximam do bloco 2, principalmente no que tange às classes 3 e 5, qualidade dos serviços e competências do ente regulador, visto que a classe 4 está mais distante das demais. O bloco 2 simboliza a regulação da qualidade (como exemplo, padrões de lançamento de efluente) da prestação dos serviços enquanto competências associadas ao conselho administrativo da agência reguladora. No entanto,



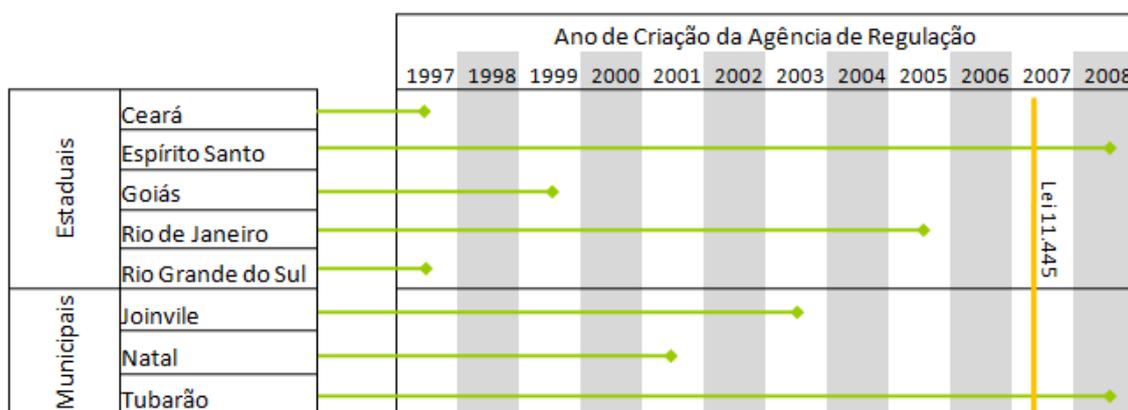
ressalta-se que o processo de revisão tarifária, como mostra a dispersão dos termos da classe 6 na FIG. 5.7, toca as classes do bloco 2.

Assim os achados empíricos mostram que a regulação tarifária apresenta maior conexão com os demais temas encontrados nas legislações dos países estrangeiros em estudo. É papel das agências reguladoras regulamentar e fiscalizar os serviços de saneamento, validando os contratos entre o titular e o prestador. As funções da agência reguladoras são as previstas nas respectivas legislações de criação, ou seja, cabe a elas aplicar o marco regulatório. Conclui-se que as legislações das instituições reguladoras apontam as delimitações de controle a serem desempenhadas pelas agências e que o aparato legal analisado mostra a organização técnica em detrimento de fatores sociais.

#### 5.4 Leis de criação das agências brasileiras

No Brasil, as discussões sobre o marco regulatório do saneamento básico foi importante para a promulgação de leis específicas durante a década de 2000. Segundo Britto (2011) cerca de 60% das instituições reguladoras dos serviços de saneamento foram criadas anteriormente à edição da Lei Nº 11.445/2007. Entre as agências brasileiras estudadas, a maior parte precedeu à promulgação da Lei (Quadro 5.5), o que leva à necessidade de adequação de leis de criação das instituições reguladoras aos princípios determinados pelo marco legal do saneamento. Entre as instituições estaduais estudadas todas se caracterizam como agências de regulação de serviços públicos<sup>11</sup>. Em relação às agências municipais estudadas, as três regulam aos serviços de saneamento, mas não efetuam regulação da prestação de serviços públicos de outros setores.

**Quadro 5.5:** Ano de criação das leis de agência de regulação por estado/município



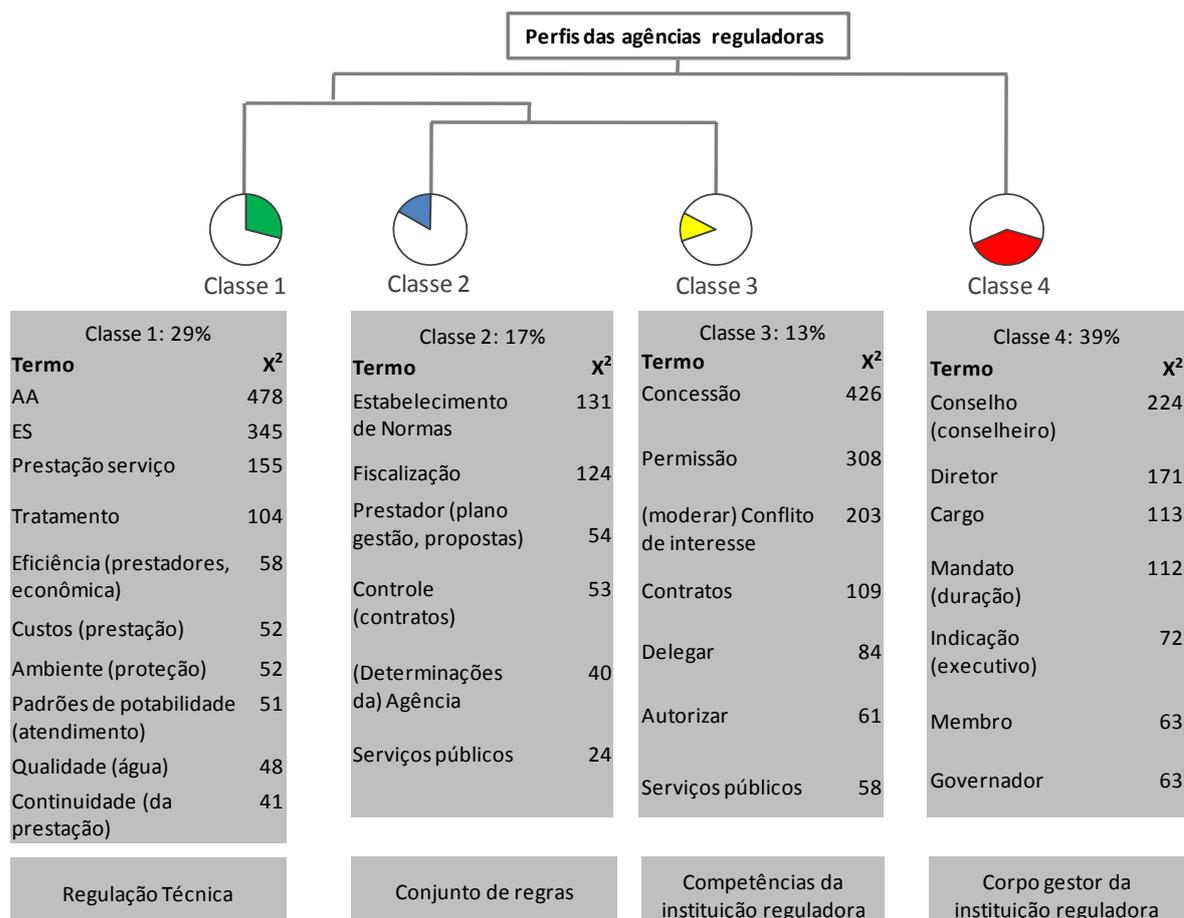
<sup>11</sup> Vários setores, exceto a AGENERSA – RJ, que regula os serviços de saneamento e energia, e a ARSI – ES, que regula os serviços de saneamento básico e infraestrutura viária.

As várias leis que compõem o *corpus* desta etapa de análise apresentam uma série de pontos divergentes e outros convergentes. Podem-se citar as leis estaduais de criação das agências de Goiás, Espírito Santo, Ceará e Rio Grande do Sul, as quais são atribuídas as condições de regular a prestação dos serviços de saneamento nos municípios, mediante convênio, somente às companhias estaduais. A título de exemplo, “a fiscalização das atividades da Saneamento de Goiás S/A - SANEAGO [será realizada] pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR” (GOIÁS, 2004, Artigo 21 § 1º). A referida configuração pode ser colocada à prova na medida em que o governo do estado tenha relação direta com o regulador e o prestador de serviços, neste sentido, a captura pode ser configurada mediante a estreita afinidade entre o regulador e governo (SALGADO; MOTA, 2005). Tal fato também pode ocorrer em abrangência municipal, como são os casos de Tubarão e Joinville (SC), em que a regulação dos serviços prestados é realizada por agência municipal. Em contrapartida, a AGENERSA do Rio de Janeiro foi constituída a fim de regular os serviços prestados por empresas:

[...] outorgadas, concessionárias e permissionárias, nas quais o Estado figure como Poder Concedente ou Permitente, nos termos das normas legais, regulamentares e consensuais pertinentes, e por serviços autônomos dos municípios, estes, respeitados os limites de autonomia municipal, mediante convênios (RIO DE JANEIRO, 2005, Art. 2º, inciso II).

Neste sentido, a agência tem a possibilidade de efetuar a regulação, por exemplo, da prestação privada dos serviços sanitários, como de fato acontece em alguns municípios do Rio de Janeiro.

Seguindo a mesma linha, a agência municipal de Natal (RN) efetua a regulação da prestação que é realizada por companhia estadual de saneamento. A classificação hierárquica descendente apresentada na FIG. 5.8 e sua discussão facilitam a compreensão da configuração, bem como os tipos de arranjos institucionais à luz do referencial teórico apresentado ao longo do trabalho. A exemplo, as falhas de mercado, que, no contexto do saneamento são mais evidentes no que tange às externalidades e ao monopólio, inerentes à prestação de alguns serviços públicos (MAJONE, 1996; URRUTIA, 2004; BRITTO, 2011).



**Figura 5.3:** Classificação hierárquica descendente dos documentos legais das instituições reguladoras brasileiras.

O aparato legal em estudo indica a organização de parte do texto que pode ser denominado de **Conjunto de regras** (Classe 2, que representa 17% do *corpus*). Isso pode ser observado por meio das palavras relacionadas à classe 2, como: fiscalizador e controle, que apresentaram o *qui-quadrado* positivo e elevado, ou seja com grande expressividade dentro da classe 2. A classe 3, que corresponde a 13% do texto analisado, está relacionada às **Competências da instituição reguladora**, o que pode ser constatado por meio de palavras como: contratos, concedente, permissão e autorização. A classe 1 (29%) foi intitulada **Regulação técnica**, e abarca temas relacionados a modicidade tarifária, custo, investimento, bem como, eficácia, universalização, padrões de potabilidade e saúde. Por fim, na classe 4 estão selecionados textos referentes ao **corpo gestor da instituição reguladora**, esta, por sua vez, compreende 39% do texto analisado.

### 5.4.1 Bloco único

#### Conjunto de regras

Em consonância com o observado no *corpus* com as legislações das instituições internacionais, o aparato legal brasileiro também indicou a organização de parte do texto que pode ser denominado de Conjunto de regras. A Lei brasileira Nº 11.445 de 2007 apresenta como objetivo básico da regulação o “estabelecimento de padrões e normas para a prestação” (Artigo 22, inciso I). Nesta conjuntura, reitera-se que Solanes (1999) destaca a importância dos prestadores de serviços estarem sujeitos às obrigações e penalidades, quando assim for pertinente no âmbito das ações de controle. Os trechos a seguir exemplificam estes mecanismos adotados por agências de regulação:

[...] constitui infração passível de aplicação de penalidades pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - AGR [...]. (GOIÁS, 1999, Art. 69);

[...] a inobservância dos deveres na prestação dos serviços de saneamento básico, sujeitará o infrator às seguintes sanções, [...]: I - advertência; e II - multa, simples ou progressiva; [...](NATAL, 2001, Art. 26).

Com base nos textos das leis de criação é possível perceber que para a busca da adequada prestação dos serviços de AA e ES são fatores delineadores: as regras fixadoras da política tarifária e a aplicação de penalidades por não cumprimento das regras.

Os valores recolhidos em virtude da aplicação de multas e penalidades pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, reverterão a favor do Estado, na forma disposta na regulamentação desta Lei. (CEARÁ, 1997, Art. 35);

Os prestadores de serviços regulados pela AGR-TUBARÃO que venham a incorrer em alguma infração às leis, regulamentos, contratos e outras normas aplicáveis [...] (TUBARÃO, 2008, Art. 38.);

Os prestadores de serviços regulados pela AMAE que venham a incorrer em alguma infração às leis, regulamentos, contratos e outras normas pertinentes, ou, ainda, que não cumpram adequadamente as ordens, instruções e resoluções da Agência [...]. (JOINVILE, 2003, Art. 41).

Constitui-se como o conjunto de regras da regulação as ações de penalidades proferidas pela agência reguladora ou previstas no contrato de concessão. Williamson (1976) destaca que o ente regulador deve ter a capacidade de conhecer o prestador de serviços. A efetiva aplicação de penalidades pode-se constituir em benefícios relevantes para a população.

## Competências do ente regulador

As principais competências observadas no aparato legal relacionadas à legislação brasileira apresentam o cerne relacionado à validações das regras que podem, inclusive, ser estabelecidas no contrato entre o titular e o prestador dos serviços. A Lei nº. 11.445, de 2007, também direciona as delimitações no que tange à regulação operacional e técnica, por meio da fiscalização (inciso II), coibir o abuso do poder econômico (inciso III), e a regulação econômica, efetuada principalmente pela definição de tarifas módicas (inciso IV). Entre os princípios encontrados no *corpus* chamam mais atenção os que se referem às revisões tarifárias e ao ato de “zelar pelo fiel cumprimento das normas e dos contratos de concessão ou de permissão e termos de autorização dos serviços públicos” (RIO GRANDE DO SUL, Art. 4º, inciso IV), ou ainda “promover a regulação, o controle e a fiscalização dos contratos de concessão” (GOIÁS, 1999, Art. 2º, inciso XXIV), além da resolução de conflitos entre os organismos, e a organização das direções da normatização para estabelecer a qualidade dos serviços. O regulador tem, de fato, a função de normatizar o setor.

Os achados empíricos mostram, por meio de vocabulários como: concedente, autorização, conflitos, permissão, entre outros, as delimitações organizadas de forma que as agências se constituam em organismos normatizadores e fiscalizadores principalmente dos contratos de concessão, formato que pôde ser percebido tanto nas agências municipais quanto nas instituições estaduais estudadas, modelo encontrado também nos reguladores estrangeiros.

Segundo Urrutia (2004) as convicções político-técnicas da instituição reguladora são decisivas o desenvolvimento de suas atividades. O reconhecimento do mercado, como instrumento de alocação de recursos, bem como as políticas públicas, são elementos que determinam as decisões de um “bom regulador”. Contudo, as competências dos entes reguladores não permeiam o campo das políticas públicas ou a elucidação dos direitos sociais de cidadania, como categorizados por Castro (2006), Castro (2011) e Sposati (2011). Por outro lado, a convicção técnica embasada no poder normatizador e fiscalizador é elemento constante no *corpus* em análise, como pode ser vislumbrando nos trechos a seguir:

Compete à Diretoria Colegiada da ARSI: [...] VI - celebrar, por delegação de competência, contratos de concessão, contratos de programa, permissão de serviços ou instrumentos equivalentes; (ESPÍRITO SANTO, 2008, Art. 21.)

[...] por finalidade, regular, controlar e fiscalizar [...] os serviços de saneamento básico, concedidos, abrangendo abastecimento de água e esgotamento sanitário de interesse comum e interesse local [...]VII - moderar e dirimir conflitos de interesses, relativos ao objeto das concessões,

permissões e autorizações, valendo-se do apoio de técnicos especificamente designados; (ESPÍRITO SANTO, 2008, Art. 4º)

Neste contexto técnico de realização das atividades de regulação, as legislações das instituições reguladoras prevêm o acompanhamento por meio de contratos, sendo as agências preparadas para atuar como árbitro entre o prestador e o titular dos serviços, “[...] zelar pelo fiel cumprimento da legislação e dos contratos de concessão ou permissão de serviços públicos relativos à esfera de suas atribuições [...]” (RIO DE JANEIRO, 2005, Art. 4, inciso I).

[...] II - exercer, por si ou por terceiros por ela contratados, a fiscalização do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário; III - processar e julgar, na esfera administrativa, os pleitos que lhe sejam submetidos; IV - garantir a aplicação do princípio da isonomia no uso e acesso ao serviço; [...] (TUBARÃO, 2008, Art. 4º.)

[...] zelar pelo fiel cumprimento da legislação e dos contratos de concessão ou permissão de serviços públicos relativos à esfera de suas atribuições; (RIO DE JANEIRO, 2005, Art. 4º, inciso I).

[...] zelar pelo fiel cumprimento da legislação, dos contratos de concessão e termos de permissão de serviços públicos sob a sua competência regulatória, [...]; (CEARÁ, 1997, Art. 8º, inciso I).

Além disso, no que tange às normas técnicas, Jouravlev (2004) recomenda que estas devam estar direcionadas na perspectiva da qualidade dos serviços. Nesta conjuntura, Oliveira *et al.* (2005) ressaltam a importância de efetiva análise custo-benefício antes da aplicação de uma determinada norma. Nesta linha de pensamento, consiste enquanto competência do ente regulador “elaborar estudos técnicos, proceder a avaliações econômicas e de custos, bem como atuar nos processos de definição, fixação e revisão de tarifas, conforme as normas legais, regulamentares, contratuais e convenientes [...]” (NATAL, Art. 7, inciso V). Ademais, também foram constatados elementos acerca da transparência como mecanismo fundamental de competência do ente regulador, “permitir o amplo acesso às informações sobre a prestação dos serviços públicos delegados e as suas próprias atividades [...]” (RIO GRANDE DO SUL, Art. , inciso X).

### **Regulação técnica**

Diferente do formato abordado para as agências estrangeiras, nesta etapa de análise, os dados foram organizados em conjunto, por termos da regulação econômico-financeira e da qualidade da prestação, abarcados na mesma classe. No que concerne à regulação econômica, o marco regulatório é justificado pela existência de monopólio ou um mercado sem os estímulos da concorrência e à redução das tarifas. Assim, por essa razão, o mercado exige um

marco regulatório responsável por mecanismos, destacados por Salgado e Mota (2005), promotores de incentivos, por meio de, por exemplo, uma política tarifária que considere o equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores dos serviços e inclua penalizações e prêmios para aumentos de produtividade. Assim, as instituições reguladoras buscam adotar mecanismos para que os prestadores possam obter retorno sobre os seus investimentos. Segundo Campos (2008) a regulação econômica está relacionada àquelas intervenções cuja finalidade é a de melhorar o funcionamento do mercado, isto é, onde existam as falhas de mercado.

A análise das legislações é reveladora de características da regulação pautadas no viés econômico. Ou seja, a regulação vista como garantia do equilíbrio do mercado, observando práticas distorcidas dos agentes econômicos com objetivo de corrigir as falhas de mercado e assegurando o equilíbrio interno do sistema regulado. Os trechos a seguir remetem às características supramencionadas.

A estrutura de preços e tarifas do sistema deverá obedecer aos seguintes princípios: [...] incentivar a maximização da eficiência dos prestadores dos serviços, evitando transferir aos usuários os custos das ineficiências; (GOIÁS, 2004, Art. 56)

A implantação e aplicação do Marco Regulatório [...] seguirá às seguintes diretrizes: [...] XII - promover a adoção de tarifas justas e razoáveis que reflitam o custo econômico da prestação dos serviços, visando à eficiência econômica, à equidade social e à sustentabilidade financeira dos serviços e aos investimentos [...] (GOIÁS, 2004, Art. 7º).

As legislações de criação das agências reguladoras abordam de forma genérica o tema da universalização, sendo que as políticas públicas orientadas para os interesses da população, como enfatizam Heller e Castro (2007) são pouco considerados no *corpus* que compõe o estudo. O foco da regulação dos serviços de saneamento, verificado a partir dos resultados da presente análise, é a lógica econômica tradicional no que tange principalmente à regulação de falhas de mercado, que sob o ponto de vista do direito ao acesso aos serviços públicos (universal e com qualidade) não alcançam plenamente os objetivos pretendidos. Ao mesmo tempo, o conteúdo das legislações brasileiras também aproxima a discussão para as questões da qualidade da prestação dos serviços de saneamento. Partes do *corpus* destacam as noções relativas à qualidade da prestação de serviços. Observa-se por meio do aparato legal em estudo que a intervenção estatal é justificada para realizar a regulação da qualidade, o que pode ser observado nos trechos a seguir:

Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, uniformidade, generalidade,

cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas a todos os usuários que se encontrem em situação de recebê-lo, [...] (GOIÁS, 2004, Art. 28);

[...] estabelecer padrões de serviço adequado, garantindo ao usuário regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas; (RIO DE JANEIRO, 2005, Art. 4º);

[...] objetiva alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio de captação, adução, tratamento e distribuição de água para abastecimento público; da coleta, afastamento, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários, bem como da coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos (NATAL, 2001, Art. 4º).

Na formulação de Paul Samuelson (1954) *apud* Pereira (2005), os bens públicos têm a característica da não-rivalidade, de modo que se um grupo de indivíduos utiliza o bem público o outro grupo deve ter acesso na mesma qualidade, ou seja, todos podem se beneficiar do bem sem reduzir sua qualidade para outros. Doutro modo, foi possível observar alguns pontos que caracterizam de forma rudimentar à alusão ao interesse público como: *À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento da prestação dos serviços [...]* (JOINVILE, 2003, Art. 4º)

### **Corpo gestor da instituição reguladora**

A última classe discutida sobre o aparato legal das agências brasileiras de regulação dos serviços de saneamento está relacionada com a forma como o corpo gestor está organizado em cada agência. O Quadro 5.7 mostra a configuração de cada uma das agências estudadas.



Quadro 5.6: Estrutura orgânica das agências de regulação brasileiras

	Diretoria/Conselho	Duração do cargo	Indicado por	Critério de saída
<b>Ceará</b>	3 membros	4 anos (permitida uma recondução)	Governador do Estado	Negligência
<b>Espírito Santo</b>	9 membros	3 anos (permitida uma recondução)	Diversos*	Negligência
<b>Goiás</b>	6 membros	4 anos (permitida uma recondução)	Governador do Estado	Atos lesivos ao interesse ou patrimônio público
<b>Rio de Janeiro</b>	5 membros	4 anos (permitida uma recondução)	Governador do Estado, após audiência pública	Por decisão judicial irrecorrível
<b>Rio Grande do Sul</b>	7 membros	4 anos (sem recondução)	Diversos**	Não consta
<b>Joinville</b>	4 membros***	4 anos	Prefeito	Negligência (no período probatório)
<b>Natal</b>	3 membros***	4 anos (permitida uma recondução)****	Prefeito	Não consta
<b>Tubarão</b>	Seis conselheiros	3 anos (permitida uma recondução)	Diversos*****	Não consta

\* O Diretor Geral - um representante SEDURB; um representante da SETOP; um representante do PROCON-ES, designado pelo Governador, a partir de lista tríplice; um representante dos municípios, indicado pela AMUNES; um representante de um dos sindicatos que represente os trabalhadores de uma das atividades reguladas; um representante da sociedade científica, a ser indicado pelo CREA-ES; um membro de livre escolha do Governador do Estado; um representante dos usuários indicado pela FAMOPES;

\*\* um representante do quadro funcional da AGERGS; três por indicação do Governo do Estado; um representante dos Conselhos de Consumidores; um representante do órgão gestor do Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor; um indicado por concessionários;

\*\*\* Mais o Conselho Municipal de Saneamento Básico

\*\*\*\* O primeiro mandato do Diretor Técnico e do Diretor Administrativo e Financeiro, já nomeados, terá duração de 05 (cinco) anos.

\*\*\*\*\* um representante dos usuários; um representante do prestador do serviço; um representante do Poder Executivo do Município de Tubarão; um representante da Câmara de Vereadores do Município de Tubarão; um representante da Associação Regional de Engenheiros e Arquitetos de Tubarão; um representante do Comitê de Gerenciamento da bacia Hidrográfica do Rio Tubarão.

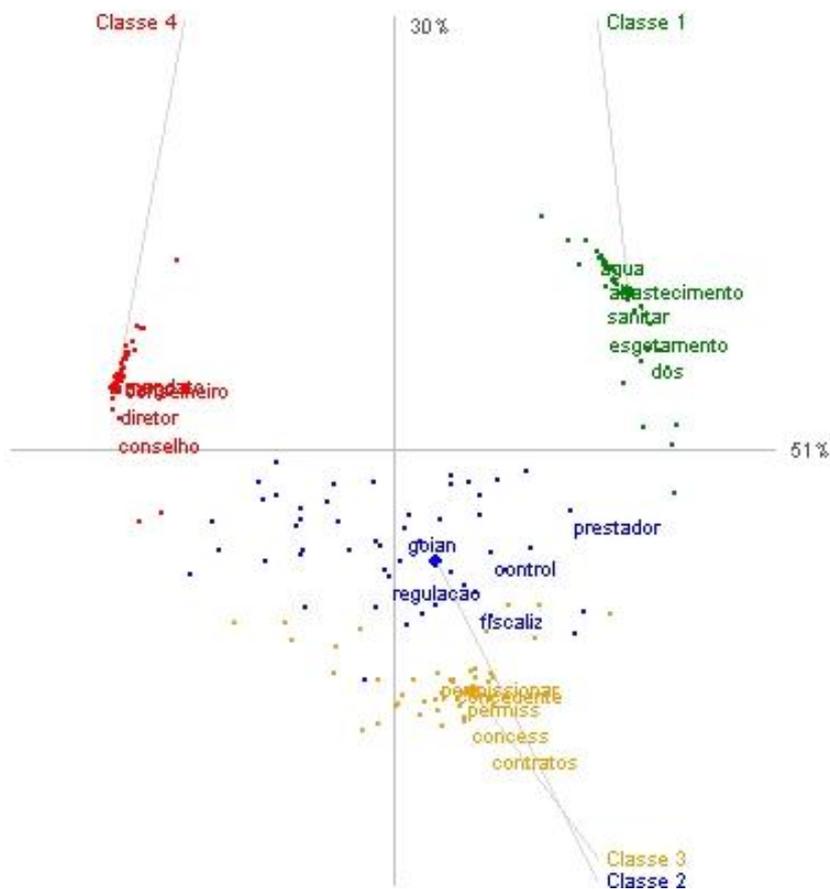
Nos estados do Espírito Santo e Rio Grande do Sul a escolha dos membros dos conselhos diretores tem caráter democrático, sendo que os membros são indicados por organismos diversos. No caso do Rio de Janeiro, apesar de serem indicados pelo governador, sua aprovação é feita mediante audiência pública. Em contrapartida, nos estados do Ceará e Goiás os membros são indicados pelo governador. Esta configuração pode fazer com que sejam prevalecidos interesses dos chefes do executivo nos respectivos estados, favorecendo a captura da agência reguladora. As agências municipais apresentam configuração menos centralizadoras, apesar de os conselhos diretores serem indicados pelos prefeitos nos casos de Joinville e Natal, esses são amparados por decisões dos conselhos municipais de saneamento. Este formato é destacado por Ferrarezi (2003), que aponta que os conselhos municipais

constituem-se ferramentas expressivas na tentativa de estabelecer o controle social. Nesta perspectiva, Britto (2011) observa que essa associação à figura da agência de regulação apresenta contorno de defesa coletiva dos interesses relacionados à prestação dos serviços públicos. A autora supracitada ressalta ser dever da agência reguladora promover as condições para a criação e viabilidade dessas associações de cidadãos.

Em Natal (RN), o Conselho Municipal de Saneamento Básico – COMSAB “é o órgão colegiado normativo, deliberativo e consultivo, cujas atribuições, estrutura, composição e organização são reguladas” (NATAL, 2001, Art. 13) por Lei. E no caso de Tubarão o conselho diretor é composto por indicação de diferentes organismos, o que também se constitui em caráter democrático.

#### **5.4.2 Análise Fatorial de Correspondência**

As legislações que delimitam as ações das agências de regulação sinalizam as atribuições notadamente no campo técnico e criam oferta regulatória sem evidenciar o interesse público incidindo em que o conjunto de regras se consolide como o conceito predominante da regulação. Assim como observado nas legislações internacionais, as legislações brasileiras também demarcaram um papel normatizador das agências, com o foco na determinação de tarifas, regulação da qualidade dos serviços e acompanhamento de contratos de concessão. A FIG. 5.11 mostra sobreposição entre os termos das classes 2 e 3, ou seja, um conjunto de regras vinculadas às atribuições das agências. No entanto, esta configuração está apresentada na análise de correspondência de forma mais dispersa do que na forma em que aparecem nas legislações das instituições estrangeiras. Por outro lado, a classe 1 (Regulação econômico-financeira e da qualidade da prestação dos serviços) apresenta-se no plano de forma mais coesa, assim como a classe 4 (corpo gestor da instituição reguladora), transmitindo a ideia de que os temas relacionados a estas classes estão muito bem delimitados e consolidados no âmbito das leis.



**Figura 5.4:** Análise fatorial de correspondência do *corpus* relacionado às legislações brasileiras

Como pôde ser observado na FIG. 5.11, o conjunto de regras e as competências das agências (demarcadas por termos como delegar, concessão, contratos) são temas tangentes no aparato legal das agências brasileiras em estudo.

## 5.5 Considerações finais

Segundo Jouravlev (2004) a formulação dos marcos regulatórios no processo de reforma para a área de saneamento visou, entre outros objetivos, facilitar a participação do setor privado como forma de melhorar a provisão dos serviços públicos. Esta é uma das justificativas para a abertura do mercado no âmbito do saneamento, sendo a figura da agência inserida com a finalidade de regular o mercado (MAJONE, 2002) e evitar a interferência política (FOSTER, 2005). Assim, a agência, composta por um conselho regulador irá, com base no marco regulatório, acompanhar o processo da prestação dos SAE. Este conselho é constituído por membros de diversos segmentos e por indicação do poder executivo seja nos níveis federal, estadual ou municipal como consta nos quadros 5.4 e 5.7. A indicação de presidente, governador ou prefeito – dependendo do nível de abrangência das agências – é um convite à influência política.

Os dados analisados neste trabalho ajudam a entender, por exemplo, os mecanismos utilizados pelas instituições no processo regulatório. A abordagem normativa das teorias econômicas aponta a instituição reguladora como responsável por corrigir as falhas de mercado (MAJONE, 2006). Dentre o conjunto de regras para efetiva regulação, as agências utilizam o contrato. Entende-se que com esta ferramenta e valendo-se de indicadores quantitativos, as agências acompanham os dados dos prestadores dos serviços. Contudo, o controle social como solução para a falta do acesso dos serviços públicos não é contemplado, ou apenas tangencia os marcos regulatórios avaliados. Os critérios técnicos e financeiros são predominantes em detrimento da governabilidade.

## 6 FERRAMENTA E GOVERNABILIDADE REGULATÓRIA

Uma instituição reguladora é justificada pela teoria econômica com a função de superar as falhas de mercado. Na abordagem positiva das teorias econômicas da regulação reconhece-se que regulação deve ser definida por meio de uma política presumida (WILLIAMSON, 1996), sendo os critérios econômicos aqueles responsáveis pela organização de um determinado setor. Na mesma perspectiva econômica, a abordagem normativa considera que os serviços públicos são compreendidos no âmbito de controle de engenharia (DIXIT, 1996).

Na visão de Berg (2013) os objetivos caracterizados pelas políticas públicas para a área do saneamento raramente são priorizados. Em contrapartida, a determinação de tarifas, a expansão da rede e a qualidade do serviço são facilmente observadas entre as ações dos entes reguladores. Tendo como base o trabalho de Berg (2013) buscou-se de forma empírica as categorias relacionadas à ferramenta regulatória e à governabilidade regulatória. A primeira, **ferramenta regulatória**, consiste em substância regulatória caracterizada por mecanismos e ferramentas do campo técnico para o exercício das atividades de regulação. A segunda, **governabilidade regulatória**, está relacionada à formulação de políticas, à tomada de decisão e à execução e revisão de políticas visando ao melhor desempenho da área do saneamento.

Reconhecendo-se que as ações pautadas na governabilidade regulatória são as que verdadeiramente convergem para o estabelecimento dos direitos sociais, a primeira pergunta formulada a fim de orientar as discussões nesta etapa do trabalho é: “entre as ações vinculadas à ferramenta e à governabilidade regulatória, quais são as mais evidentes nas agências de regulação?” Acrescenta-se a questão: “o processo regulatório está pautado na perspectiva dos direitos sociais de cidadania?” com a finalidade de compreender o papel das agências de regulação, dado o contexto da reforma econômica que insere a figura da agência com a função de regular os serviços públicos. Por sua vez, a terceira pergunta norteadora das discussões deste capítulo é: “como está estabelecido o modelo regulatório no âmbito da reforma econômica da área do saneamento iniciada no último quartil do século XX?”

O desenvolvimento dos objetivos deste capítulo, pautou-se em três das hipóteses formuladas no estudo: “a gestão da instituição reguladora dos serviços de saneamento priorizam a regulação econômico-financeira em detrimento dos aspectos sociais”; e, “as agências reguladoras são passíveis de serem capturadas e assim promovem de forma imperfeita o interesse público”. A terceira hipótese consiste na afirmação de que “a participação da sociedade civil é incipiente no processo de construção e funcionamento das agências

reguladoras dos serviços de AA e ES”. Esta última foi estimulada por concepções de que a participação social é fundamental para o desenvolvimento das ações de saneamento (FOSTER, 1998; CASTRO, 2005; SOLANES, 2002, CASTRO, 2006), mas é pouco utilizada na área (HUKKA e KATKO, 2013).

Os objetivos advindos das referidas hipóteses são:

- Compreender o papel das agências reguladoras à luz da governabilidade e ferramenta regulatória;
- Averiguar os objetivos regulatórios frente às demandas sociais, com especial ênfase nas questões econômicas;
- Comparar os processos regulatórios, considerando os modelos de gestão dos prestadores dos serviços de saneamento;
- Identificar ações das agências reguladoras que visem à promoção dos interesses públicos, com foco nas experiências de participação social;

## **6.1 Procedimentos metodológicos**

A metodologia foi orientada segundo a perspectiva de Bardin (1977). Tratam-se de procedimentos sistemáticos que consistem na descrição do conteúdo das mensagens nos textos analisados. Estes procedimentos foram realizados em três etapas: pré-análise; exploração do material; e tratamento do material, inferência e interpretação.

A **pré-análise** consiste da leitura flutuante ou contato com os documentos (atas, relatórios, resoluções, etc); seguida da delimitação dos dados que irão constituir o *corpus* da pesquisa ou o material a analisar. A preparação do material foi facilitada pelo programa Atlas.Ti, sendo cada grupo de documentos armazenado em pastas que fazem referência às diferentes agências de regulação. Os tipos de documentos<sup>12</sup> e suas respectivas datas de referências são organizados conforme os conjuntos de agências, sendo apresentados no QUADRO 6.1.

---

<sup>12</sup> A lista detalhada de documentos que compõem o *corpus* em análise para o capítulo 6 está apresentada no apêndice A.

### Quadro 6.1: Origem dos documentos

**Documento associados às instituições que regulam grandes prestadores nacionais e milhares de prestadores privados:**

**CRA – Colômbia e ERSSAN – Paraguai**

**Tipos de documentos: atas de conselho regulador, resoluções, relatório de atividades e informe de gestão**

**Datas de referência dos documentos: 2006, 2007, 2008 , 2010, 2011 e 2012**

**Total de páginas: 295 páginas**

**Documento associados às instituições que regulam grandes prestadores nacionais:**

**URSEA – Uruguai e ASEP – Panamá**

**Tipos de documentos: atas de conselho regulador, resoluções, procedimento de controle, regime tarifário e consulta pública**

**Datas de referência dos documentos: 2003 a 2010, 2012 e 2013**

**Total de páginas: 175 páginas**

**Documento associados às instituições que regulam prestadores estaduais:**

**ARCE - Ceará, ARSI – Espírito Santo, AGR – Goiás, AGERGS – Rio Grande do Sul e ARSBAN – Natal (RN)**

**Tipos de documentos: atas de conselho regulador, resoluções, notas técnicas**

**Datas de referência dos documentos: 2003, 2006 a 2012**

**Total de páginas: 640 páginas**

**Documento associados às instituições que regulam poucos prestadores privados:**

**AGENERSA – Rio de Janeiro e AGR – Tubarão (SC)**

**Tipos de documentos: atas de conselho regulador e relatoria de processo de conselho regulador**

**Datas de referência dos documentos: 2011, 2012 e 2013**

**Total de páginas: 380 páginas**

**Documento associados à instituição que regula um Sistema Autônomo de Água e Esgoto:**

**AMAE – Joinville (SC)**

**Tipo de documento: relatório de atividades**

**Data de referência do documento: 2011**

**Total de páginas: 91 páginas**

A **exploração do material** versa sobre “[...] operações de codificação em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 1977, p. 101). Para tanto, desde a fase da pré-análise foram realizadas “operações de recorte do texto em unidades comparáveis de categorização para a análise temática e de modalidade de codificação para o registro dos dados” (BARDIN,

1977, p. 100). A codificação, portanto, é a unidade base de significação visando à categorização e à contagem frequencial.

Vale ressaltar que apenas as temáticas relacionadas ao saneamento são passíveis de análise no âmbito desta pesquisa. Assim, temas como transporte e energia, nos documentos das agências multissetoriais, não foram codificados e, ou, analisados. Em seguida realiza-se a passagem de dados em estado bruto para dados organizados, ou seja, a categorização propriamente dita.

A categorização é uma “operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo analogia, com os critérios previamente definidos” (BARDIN, 1977, p. 117). As categorias são “[...] rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo), sob um título genérico, agrupamento este efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos” (BARDIN, 1977, p. 117). As categorias encontradas foram demarcadas, principalmente, segundo os critérios associados à **ferramenta regulatória** ou à **governabilidade regulatória**, conforme mostra a FIG. 6.1, entre outras categorias mais específicas do *corpus* em análise, apresentadas na discussão do capítulo.



### Governabilidade regulatória

**Autonomia:** demarcação da independência ou autossuficiência.

**Clareza das regras:** demonstração das ações, descrição das etapas de trabalho.

**Coerência entre objetivos regulatórios:** plano que reflita a realidade, acompanhamento da prestação conforme prevista nos objetivos.

**Participação social:** controle social, participação da população na tomada de decisão.

**Planejamento:** construção de um referencial futuro e avaliação de ações realizadas.

**Proteção ao cidadão:** preavalecimento do interesse público.

**Transparência:** divulgação dos dados, publicidade das decisões, etc.

### Ferramenta regulatória

**Auto de infração:** aplicação de penalidade mediante falha de mercado.

**Contrato de concessão:** explicitação das regras estabelecidas nos contratos.

**Controle financeiro:** acompanhamento de orçamento, contabilidade do prestador, investimentos na área.

**Controle técnico:** controle da prestação dos serviços por indicadores quantitativos.

**Credenciamento de prestador:** incorporação de prestadores ao quadro de regulados.

**Licitação:** acompanhamento de processos licitatórios relacionados a obras de saneamento

**Mediação de conflito:** mediação de conflito entre prestador e cidadão.

**Melhoria no sistema:** implantação e ampliação de sistemas.

**Ouvidoria:** recebimento de manifestações, como reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões dos cidadãos.

**Revisão Tarifária:** acompanhamento de modificação de tarifas.

**Figura 6.1:** Categorias associadas à governabilidade regulatória e à ferramenta regulatória  
Fonte: Adaptado de Berg (2013).

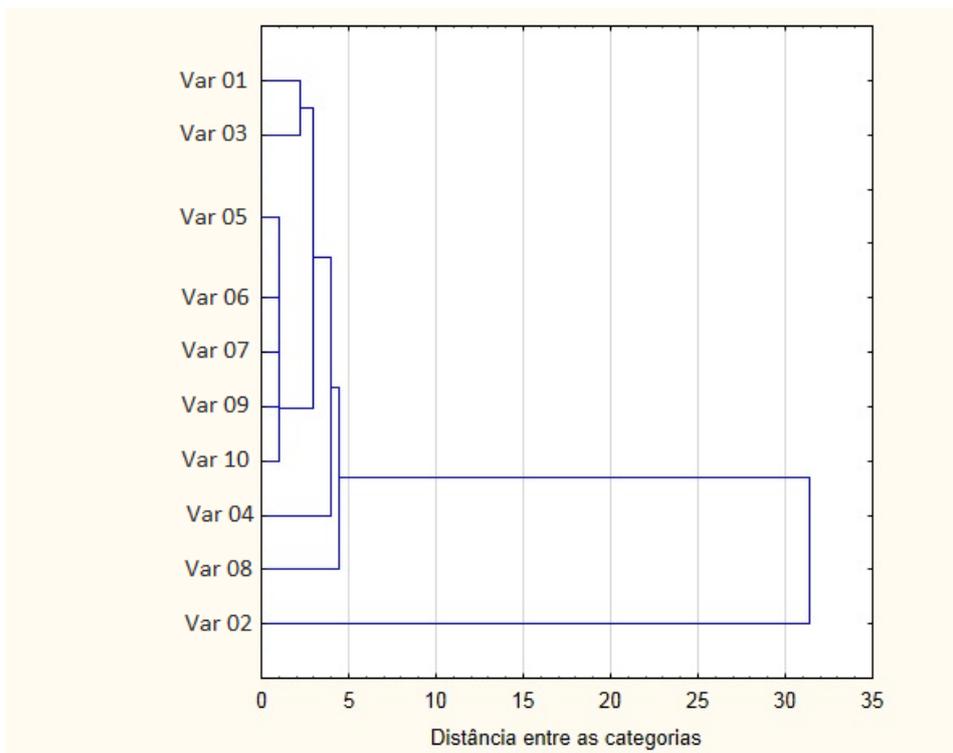
O **tratamento do material, a inferência e a interpretação** compuseram a última etapa de análise dos dados que buscou dar visibilidade aos resultados organizados quantitativamente representados através de dendogramas “[...] os quais põem em relevo as informações fornecidas pela análise” (BARDIN, 1977, p. 101).

Os dendogramas são obtidos por meio da reunião das categorias similares por grupo, formando assim grupos heterogêneos entre si. A análise de agrupamento constitui-se em metodologia numérica multivariada, pois propõe uma estrutura classificatória, ou de reconhecimento da existência de grupos, “objetivando, mais especificamente, dividir o conjunto de observações em um número de grupos homogêneos, segundo algum critério de homogeneidade” (REGAZZI, 2001 *apud* VICINI, 2005, p. 14). O dendograma representa uma sumarização gráfica dos dados, sintetizando a informação. Embora aconteça perda de informação (por se tratar de uma síntese), esse gráfico é muito útil para a classificação,

comparação e discussão de temáticas que representam o universo das agências de regulação em estudo.

A técnica de agrupamento das categorias, além de revelar similaridades dentro um mesmo conjunto, evidencia as heterogeneidades entre todos os conjuntos. Esta análise reduz o número de objetos e não o número de categorias, concentrando-os em um quantitativo menor de grupos. Hair *et al* (2009) observa que a análise de agrupamentos é uma técnica analítica para desenvolver subgrupos significativos. O programa Statistica auxiliou na demonstração de quais categorias estão próximas ou distantes, segundo cada temática, com base na prévia análise de conteúdo dos documentos. Como resultado de uma análise utilizando o método de agrupamento, constata-se, por exemplo, quais categorias foram mais relevantes no desenvolvimento das ações das instituições reguladoras em análise. A análise de agrupamentos envolve os seguintes passos: medida de alguma forma de similaridade ou associação entre as categorias para determinar grupos realmente existentes na amostra; o real processo de agrupamento, onde categorias são particionadas em grupos; por fim, estabelecer o perfil das categorias para determinar sua composição.

No dendograma da FIG. 6.2 é possível observar graficamente como os agrupamentos são combinados em cada passo do procedimento até que todos estejam contidos em um único agrupamento. No dendograma as linhas verticais, ou o eixo y, representam os grupos unidos por ordem decrescente de semelhança, e o eixo x, indica as distâncias entre os grupos que foram formados. Assim, para cada nó no gráfico (onde um novo agrupamento é formado), pode-se ler a distância em que os respectivos elementos foram unidos em um novo ramo. Quando os dados representam uma estrutura clara em termos de grupos de categorias que são similares uns aos outros, esta estrutura é refletida na árvore hierárquica com ramos distintos. O dendograma é lido de cima para baixo e por ordem crescente de semelhança. Deste modo, as discussões dos grupos de categorias são feitas da parte mais interna para a mais externa da figura.



**Figura 6.2:** Dendrograma exemplo, evidenciando categorias similares e díspares entre si

Verifica-se, na FIG. 6.2 que as categorias Var 05, Var 06, Var 07, Var 09 e Var 10 são as que possuem a maior semelhança no dendrograma por possuírem a menor distância entre si, formando assim o primeiro grupo. Logo, em seguida, vêm as categorias Var 01 e Var 03, e, assim, sucessivamente, as variáveis foram agrupadas, por ordem decrescente de semelhança, ou seja, a Var 02 formou o último grupo do dendrograma, o qual manteve-se distinto dos demais grupos formados, pelo fato de essa categoria possuir pouca semelhança em relação às outras.

Vicini (2005) observa que o pesquisador é quem decide o corte no gráfico segundo sua compreensão dos dados e tendo em vista o fato de não existir uma teoria que mencione em qual altura deve-se fazer a segregação dos grupos. Deste modo, fazendo um corte entre as distâncias 10 e 15, por exemplo, dois grupos distintos podem ser visualizados, o primeiro e maior que é formado pelas categorias Var 01, Var 03, Var 05, Var 06, Var 07, Var 09, Var 10, Var 04 e Var 08 e o outro grupo formado apenas pela categoria Var 02. Ressalta-se que a decisão sobre o número total de grupos a constar na análise pertencerá ao pesquisador, a depender de cada objeto de pesquisa.

## **6.2 As atividades desenvolvidas pelas agências de regulação**

Sabe-se que as instituições reguladoras dos SAE têm um número limitado de instrumentos de acompanhamento dos serviços, entretanto, alguns deles podem ser destacados. À luz do

trabalho de Berg (2013) delimitaram-se as categorias relacionadas aos temas de ferramenta regulatória e governabilidade regulatória encontradas nos documentos analisados. A ferramenta regulatória enfatiza os seguintes preceitos elencados a seguir:

- o monitoramento do desempenho dos serviços regulados (JAMES, 2000; TREMOLET e BINDER, 2010; BERG, 2013);
- o estabelecimento de estrutura de preços e tarifas, necessárias à sustentabilidade financeira (BAKOVIC *et al.*, 2003; TREMOLET e BINDER, 2010; ÜNAY, 2011, BERG, 2013), sendo que os prestadores devem ser obrigados a apresentar relatórios que demonstrem resultados e movimentações de fluxos de caixa e estatísticas operacionais (BERG, 2013);
- a mediação de conflitos relacionados, por exemplo, a tarifas, planos de expansão e acesso a SAE (TREMOLET e BINDER, 2010; BERG, 2013);
- a auditoria, pela qual o ente regulador analisa os dados organizacionais do prestador para garantir o fornecimento contínuo dos SAE (JOURAVLEV, 2004; FERREIRA, 2005; BERG, 2013);
- a capacitação e o treinamento são parte do conjunto de responsabilidades das instituições reguladoras, assim como a garantia de remuneração adequada à manutenção dos servidores com o conhecimento do tema, no quadro de servidores da instituição reguladora (BERG, 2013);
- a apresentação de relatórios, por parte do ente regulador, de suas atividades a uma autoridade superior, visando à transparência e o estabelecimento de prioridades elencadas pela instituição (BERG, 2013).

Em relação aos casos estudados, a FIG 6.3 mostra as principais categorias relacionadas à Ferramenta regulatória, ou seja, os mecanismos encontrados que podem ser considerados como ferramentas da regulação técnico-financeira.

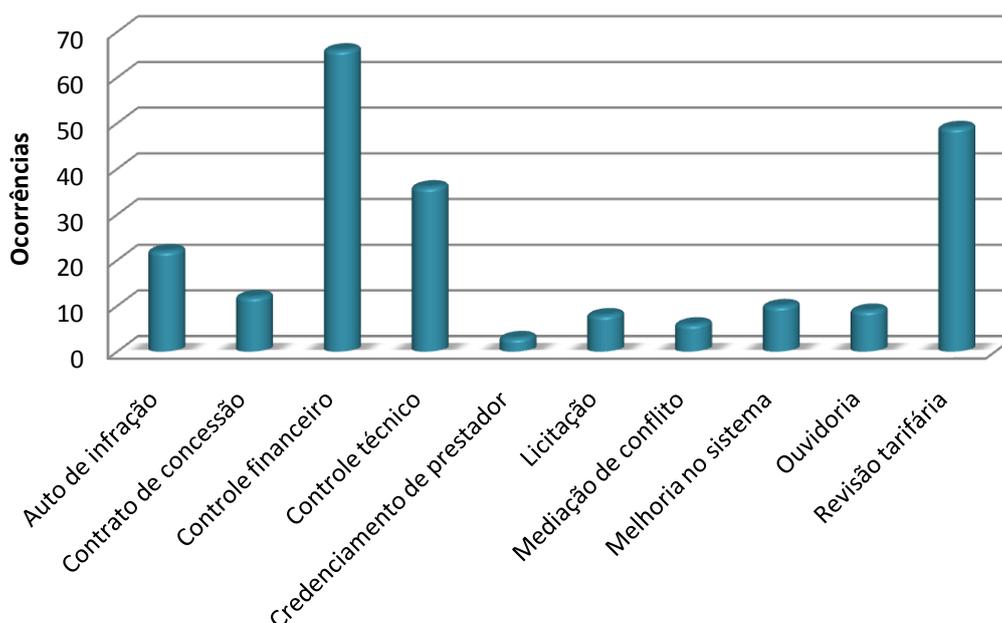


Figura 6.3: Categorias associadas à Ferramenta regulatória

O número de ocorrências em que aparece o controle financeiro destaca-se, tendo sido registradas mais de 60. Observa-se que esta categoria demarca atividades, realizadas pelas agências, cujas características são, principalmente, o acompanhamento contábil dos prestadores dos SAE. A revisão tarifária aparece com o segundo maior número de ocorrências, em torno de 50, mostrando uma das principais atividades efetuadas pelas agências que é o acompanhamento do aumento tarifário. A categoria controle técnico aparece em terceiro lugar, com aproximadamente 30 ocorrências, esta evidencia o controle quantitativo da qualidade da prestação dos serviços, que inclui a qualidade da AA e monitoramento do lançamento de ES nos cursos hídricos. A maior parte das categorias (6) apresenta menos de 10 ocorrências nos discursos enunciados nos documentos analisados.

Na forma como os textos revelam-se, a regulação dos serviços de AA e ES é orientada pelo princípio do equilíbrio econômico do sistema e da lógica do mercado, distanciando-se da lógica do direito social pautando-se nos controles financeiro e técnico. Os documentos analisados revelam que as agências efetuam principalmente a abordagem normativa da regulação econômica, utilizando-se de indicadores quantitativos no âmbito técnico (DIXIT, 1996).

A Governabilidade regulatória, por sua vez, é caracterizada como fundamental para a eficácia dos serviços públicos. No que concerne aos SAE, a formulação de políticas públicas, a tomada de decisão, o estabelecimento de regras de execução, o planejamento e sua revisão,

são essenciais na tentativa de garantir o acesso universal e com qualidade adequada à saúde e à manutenção da vida.

Entende-se que a Ferramenta regulatória abarca mecanismos fundamentais para a organização do campo do saneamento. Entretanto, a governabilidade regulatória traça perspectivas de controle social, planejamento e ampliação do acesso a serviços em comunidades mais carentes. Ou seja, a organização dos serviços, levada a cabo por meio da governabilidade, permite dar maior foco às questões sociais, muitas vezes obscurecidas pela ótica econômico-financeira, na mesma perspectiva descrita por Swyngedouw (2005) em relação ao surgimento de novas formas de gestão institucional. Ou seja, pautadas em práticas que envolvem a sociedade civil, investido na voz dos cidadãos, com a exposição da transparência e do controle social, em detrimento de uma articulação fundamentalmente técnica.

A FIG 6.4 evidencia as categorias relacionadas à governabilidade regulatória, encontradas no *corpus* em análise. Observa-se que a categoria coerência entre objetivos regulatórios é a mais recorrente no grupo. Esta característica está relacionada aos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) evidenciados nas atas e resoluções de algumas das agências de regulação. Entretanto, a maior parte dos temas que ratificam a governabilidade regulatória é incipiente nos documentos legais analisados, convertendo-se em poucas ocorrências, como é o caso das variáveis autonomia, clareza das regras e participação social (FIG. 6.4).

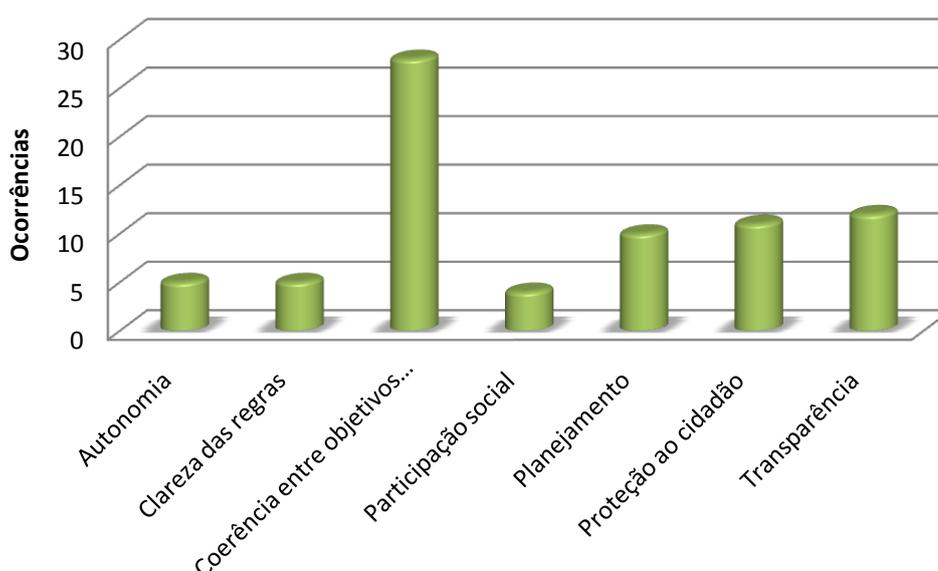
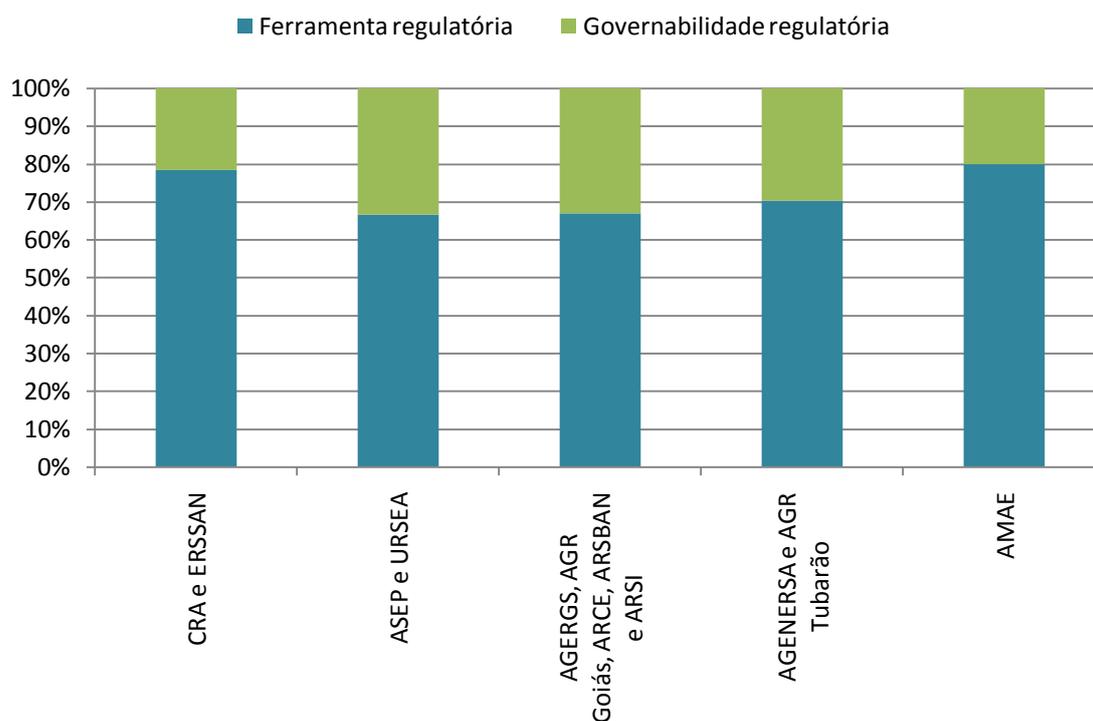


Figura 6.4: Categorias associadas à governabilidade regulatória

Não obstante, os temas relacionados à ferramenta regulatória estão mais evidenciados nos documentos analisados. Uma análise que distingue os conjuntos pré-definidos de agências de

regulação (Quadro 6.1) mostra que num contraponto entre governabilidade e ferramenta regulatória, esta última corresponde à mais de 65% das atividades realizadas pelas agências (FIG. 6.5) entre as observadas nos documentos das instituições reguladoras. Esta característica são mais evidentes principalmente nos documentos das agências que efetuam a regulação da prestação dos SAE nas empresas privadas e também da agência municipal que regula um prestador municipal.



**Figura 6.5:** Proporção de categorias relacionadas à Ferramenta regulatória e à Governabilidade regulatória por conjunto de agências

Seppälä e Katko (2013) observam que a consideração da água como um bem econômico tem sido demasiadamente enfatizada. O viés técnico-econômico que consiste na lógica de ferramenta regulatória é priorizado frente às questões de governabilidade regulatória. Esta revelação está apresentada na seção seguinte.

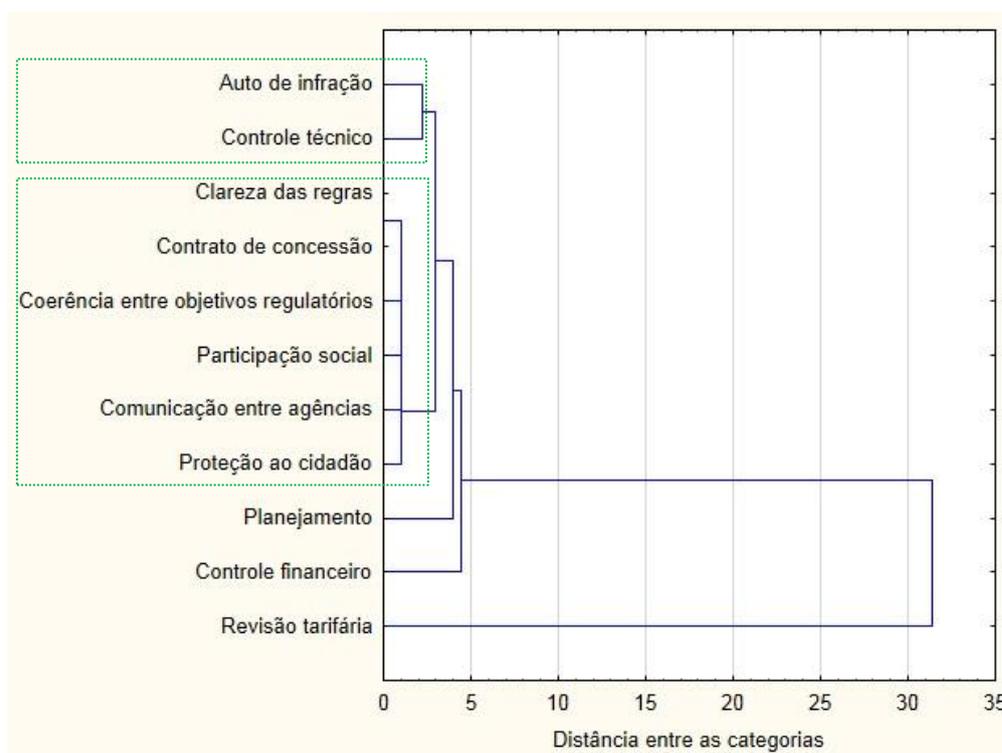
### 6.2.1 Detalhamento das atividades por conjunto de agências

A análise documental evidenciou uma multiplicidade de aspectos relacionados às funções das agências de regulação, assim como as atividades realizadas por estas instituições. Conforme ratificado por Solanes (1999), a instituição reguladora deve alcançar o desempenho dos prestadores que beneficie os cidadãos.

Mas, a partir do controle financeiro e técnico das agências, é possível perceber que as ações que elas realizam não integram uma abordagem sistêmica do saneamento, focada nas questões sociais, ambientais e de recursos hídricos, conforme trata Heller (2013).

### CRA e ERSSAN

A FIG. 6.6 representa uma síntese gráfica da relação entre as categorias encontradas nas atas dos conselhos reguladores e outros documentos que mostram as atividades das agências da Colômbia e do Paraguai. Observa-se que esta relação delimitou um primeiro grupo formado pelas categorias *auto de infração* e *controle técnico*; um segundo grupo que abarca as categorias *clareza das regras*, *contrato de concessão*, *coerência entre objetivos regulatórios*, *participação social*, *comunicação entre agências* e *proteção ao cidadão*; o *planejamento*, o *controle financeiro* e a *revisão tarifária*, aparecem de formas isoladas.



**Figura 6.6:** A ferramenta regulatória e governabilidade regulatória das agências CRA e ERSSAN

Verifica-se, na FIG. 6.6, que a categoria *revisão tarifária* distancia-se de forma proeminente das demais. Enfatiza-se que a categoria *planejamento* juntamente com o segundo grupo mencionado (*clareza das regras*, *contrato de concessão*, *coerência entre objetivos regulatórios*, *participação social*, *comunicação entre agências* e *proteção ao cidadão*), compõem a governabilidade regulatória.



Todavia, os tais temas relativos à governabilidade regulatória são subjugados por categorias que demarcam a característica de ferramenta regulatória. Esta essência pode ser observada nos trechos do *corpus* quando esta última é destacada:

Expedir um marco tarifário que promova a melhoria continuada da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário [...] (CRA);

Aprovar a nova tarifa para o sistema de abastecimento de água denominado "Junta de Saneamiento San Roque Gonzáles de Santa Cruz" da localidade Paraguarí [...] (ERSSAN);

[...] desenvolver mecanismo de equilíbrio entre a receita arrecadada e executada para investimento em obras dos prestadores que aplicaram a metodologia tarifária contida na Resolução [...] (CRA).

Verifica-se, pois, que a dimensão comercial no que tange à regulação dos SAE é comprovada para o conjunto em análise, conforme versa Peixoto (2013), que destaca este viés como uma modalidade de regulação que organiza as regras para estabelecer as tarifas, bem como custos dos serviços. Heller (2013) realça que o enfoque comercial tem tido um contraponto caracterizado pela natureza de bem público dos SAE, ressaltando, ainda, que estes serviços são de direito humano, portanto, não passíveis de mercantilização.

Corroborando tal debate, Castro (2013) observa que políticas pautadas na societarização e mercantilização dos SAE foram postas como principal solução na reforma para a área do saneamento sendo que estas não trouxeram benefícios esperados além de acirram as desigualdades sociais e estruturais entre os países mais pobres. O forte controle do campo econômico é evidenciado neste conjunto em análise, provavelmente, devido à maior participação do setor privado na prestação dos serviços na Colômbia e no Paraguai.

Apesar de incipiente, o viés da governabilidade regulatória pôde ser verificado. Este perfil está exemplificado no trecho a seguir, que destaca a figura da associação dos usuários como um mecanismo de proteção dos direitos dos cidadãos. Esta é uma das poucas menções, encontradas nos documentos analisados:

Se entenderá por Associação de Usuários de Serviço Público de Provisão de Água e/ou Esgotamento Sanitário, a entidade jurídica sem fins lucrativos, constituída por usuários de uma determinada localidade ou área territorial, [...] devidamente credenciada pela ERSSAN, que visa proteger e defender os usuários associados à mesma, e promover o respeito e direitos dos usuários associados (ERSSAN).

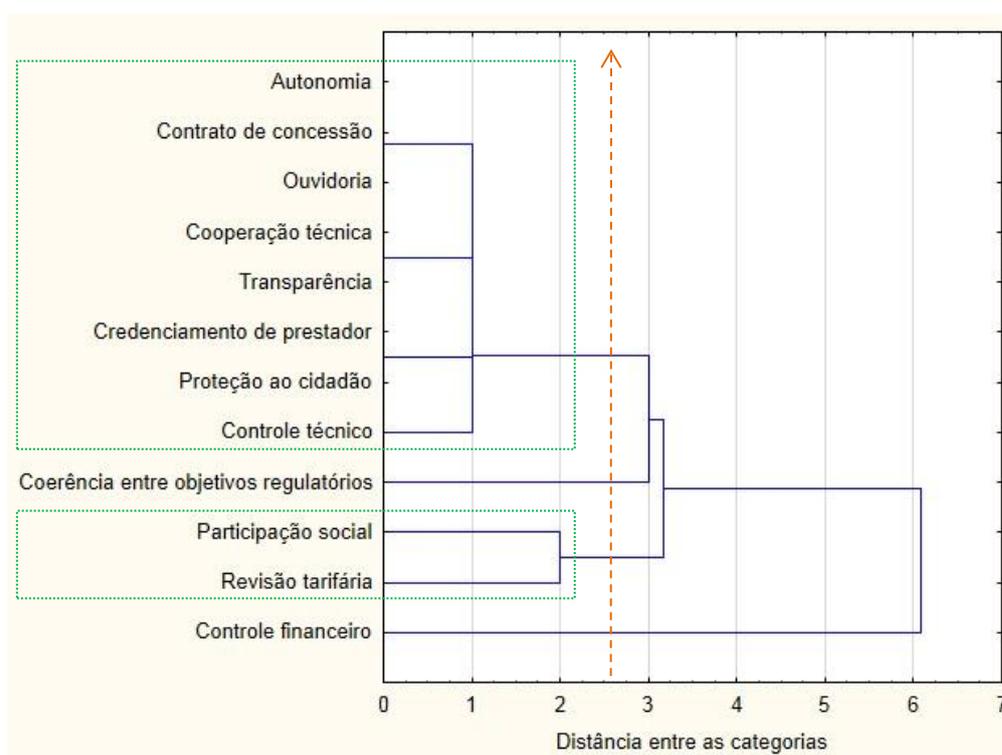
Ressalta-se porém, que não se trata de uma ação direta e sim de um reconhecimento de associação de usuários por parte do ente regulador. Deste modo, não se constitui em um

impacto na provisão dos SAE, capaz de gerar o genuíno envolvimento dos cidadãos, assim como descreveram Hukka e Katko (2013).

Neste conjunto em análise não foi possível observar trechos que comprovam a autonomia regulatória. Na mesma lógica, variáveis semelhantes a categorias como *coerência com objetivos regulatórios*, *participação social* e *proteção ao cidadão* aparecem com pouca expressividade nos textos documentais, o que pode favorecer os interesses privados (HERTOG, 2010).

### ASEP e URSEA

A análise dos dados provenientes das agências que regulam grandes prestadores nacionais, como no Panamá e no Uruguai é estruturada conforme síntese categorial dos documentos e está apresentada na FIG. 6.7.



**Figura 6.7:** A ferramenta regulatória e governabilidade regulatória das agências ASEP e URSEA

Este conjunto de agências mostra uma configuração diferente da do conjunto discutido anteriormente, trazendo, em seu bojo, uma maior tendência à coerência entre os objetivos regulatórios. Entretanto, não alcança a profundidade necessária para efetiva governabilidade regulatória.

Mulas (2013) observa dois princípios fundamentais para os SAE: o caráter multidimensional e o acesso universal. De acordo com o material analisado, estas perspectivas não são dominantes nas agências em questão. Por outro lado, a ferramenta regulatória é evidenciada, principalmente por meio da categoria controle financeiro, que se distancia das demais pela sua recorrência. O trecho destacado ajuda a exemplificar este perfil de ações realizadas pelas agências em análise:

[...] permitirá ao prestador obter as receitas suficientes para cobrir os custos de administração, operação e manutenção, comercialização e expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como cobrir os investimentos e obter um retorno razoável (ASEP).

Ressalta-se que este viés também foi observado na primeira análise que trata das legislações de criação das agências. A característica de regulação econômica observada por meio da análise de documentos que evidenciam as ações das agências corrobora o panorama estabelecido por elas no processo de reforma econômica voltada para as ações de saneamento. Por outro lado, os trechos a seguir fazem referência à governabilidade regulatória, quando a agência reguladora determina que o aumento tarifário pode ser realizado apenas de forma gradativa, ou, ainda, quando a participação de associação de moradores é legitimada em uma consulta pública.

[...] a medida tarifária só poderá ser aplicada de forma gradual e fundamentada em circunstâncias objetivas e devidamente comprovadas [...] (URSEA);

[...] a “Asociacion de Residentes y Proprietarios de Punta Pacífica” [...] está formada para garantir os aspectos de urbanização, qualidade de vida dos moradores, acompanhar os investimentos de seus membros e obter fonte de informação e estudo sobre a urbanização [...]. Assim, há interesse legítimo da associação para participar desta consulta pública (ASEP).

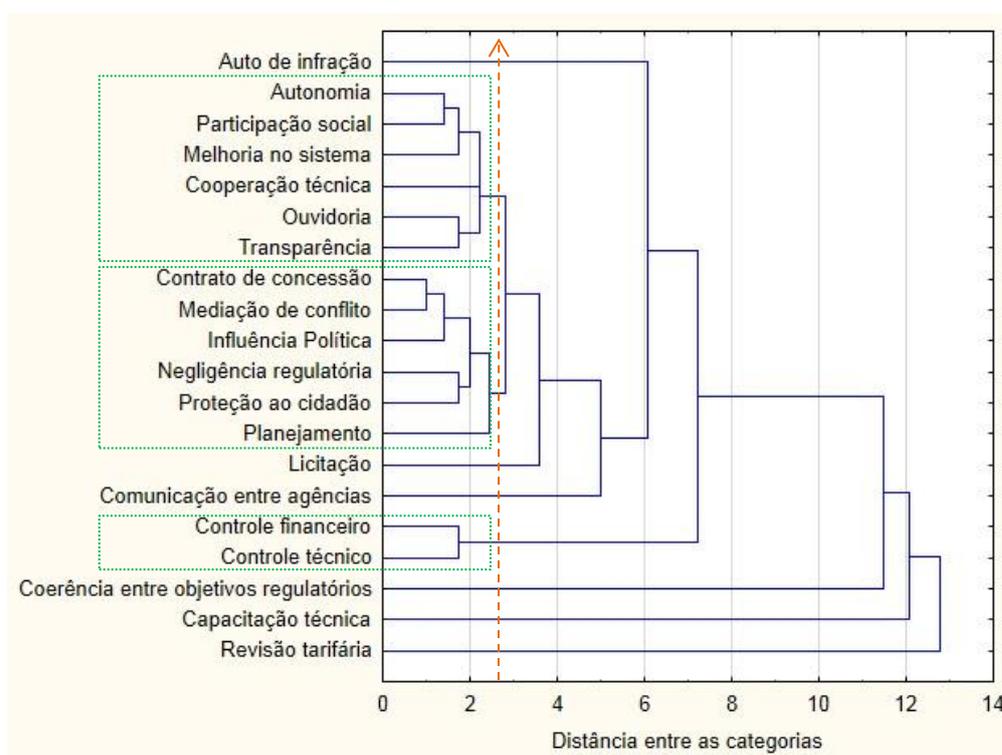
Este último trecho refere-se a um documento de consulta pública no qual os moradores questionam o aumento das tarifas, ou seja, a participação social está atrelada à revisão tarifária. Trata-se de uma questão em que as manifestações acontecem no momento em que existe a possibilidade de aumento dos preços cobrados à população. E verifica-se que a efetiva participação da população na construção das políticas regulatórias dos SAE não foi sinalizada nos documentos analisados.

Destaca-se a pouca recorrência de categorias como autonomia, transparência e proteção ao cidadão, comprovando que a promoção dos interesses públicos, para este conjunto em análise, é comprometida. O envolvimento da sociedade civil, para Hukka e Katko (2013), converte-se

em produção mais eficiente e eficaz dos SAE afirmando-se como alternativa ao modelo ultraliberal estabelecido no processo de reforma.

### ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN

Este conjunto é representado por documentos das agências que efetuam a regulação dos prestadores estaduais. As categorias elencadas apresentam-se, de um modo geral, mescladas entre a ferramenta regulatória e a governabilidade regulatória (FIG. 6.8). Contudo, é possível observar que as variáveis que se apresentam de forma mais relevantes nos discursos estão relacionadas à ferramenta regulatória. Desde modo, a concepção técnico-econômica encontrada neste conjunto vai ao encontro das delimitações observadas na análise das legislações de criação das agências brasileiras.



**Figura 6.8:** A ferramenta regulatória e governabilidade regulatória das agências ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN

O primeiro grupo de categorias discutido é composto pelas categorias autonomia, participação social, melhoria no sistema, cooperação técnica, ouvidoria e transparência. Deste modo, o grupo de categorias em questão, sinaliza a participação social por meio de audiência pública. Na Resolução 001 de 2008 da ARSBAN, está estabelecido que “os mecanismos e procedimentos para o exercício do controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização realizadas pela agência” (NATAL, 2008), constituem instrumento que rege as

audiências e consultas públicas, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º da Lei Nº 11.445 de 2007 (BRASIL, 2007). Deste modo o viés de governabilidade regulatória pôde ser constatado por meio do referido instrumento. Do mesmo modo, a temática transparência também pôde ser verificada na mesma resolução:

As informações constantes nos sistemas da ARSBAN, que não possuam caráter sigiloso, voltadas às atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico serão disponibilizadas no sítio mantido na rede mundial de computadores (internet) (ARSBAN).

Destaca-se ainda para o mesmo grupo de categorias, a ferramenta regulatória como representada pela categoria ouvidoria, conforme exemplificado no trecho abaixo:

As causas formuladas pelos usuários a Ouvidoria da ARCE, referentes à prestação do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário submetido ao controle da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, serão inicialmente recebidas como Solicitação de Ouvidoria (ARCE).

Um grupo de categorias bastante complexo foi encontrado na FIG. 6.8. Deste aglomerado fazem parte as categorias contrato de concessão, mediação de conflito, influência política, negligência regulatória, proteção ao cidadão e planejamento. O primeiro ponto aqui é mostrar que a função da agência de regulação para este conjunto em análise está pautada no contrato, nos mesmos moldes das delimitações de Tremolet e Binder (2010). Neste sentido, não há o que regular quando não existe mais contrato entre o prestador e o titular dos SAE:

[...] o Conselho Superior delibera por extinguir o Convênio de Regulação dos serviços de Saneamento firmado entre AGERGS e o Município de Chiapetta, tendo em vista que o referido Município não possui contrato de programa com a Corsan [...] (AGERGS).

Outra vertente observada é tocante às categorias mediação de conflitos e influência política. Observa-se por meio do trecho do discurso a seguir que existe um cuidado da agência para defender os direitos do prestador dos SAE:

A Diretora-Geral Substituta distribui aos Conselheiros minuta de ofício a ser encaminhado à Prefeitura Municipal de Panambi, oportunizando manifestação sobre cobrança de taxa de religação pela CORSAN, tendo em vista a existência de lei municipal que proíbe a cobrança de tal taxa. Foi oportunizada manifestação à CORSAN, que entende que a referida lei é inconstitucional, e encaminhará a questão à Procuradoria Geral do Estado (PGE). Após a manifestação da Prefeitura, a AGERGS elaborará parecer técnico sobre o assunto. [um conselheiro] registra que tanto a ligação como o desligamento têm custos para a concessionária, entendendo que a proibição de cobrança de taxa é inconstitucional. [outro conselheiro] apresenta sugestões de alteração do texto da minuta de ofício, para que o texto seja

mais elucidativo. [outro conselheiro] salienta que deve haver exame jurídico sobre o assunto, e que posteriormente o assunto seja encaminhado pela AGERGS em processo de mediação (AGERGS).

Fica evidenciada pela discussão do conselho regulador, a ênfase na proteção ao prestador quando o papel da instituição deve buscar outros mecanismos para mediação do conflito. Entende-se que o corte no fornecimento não devesse existir como penalidade pelo não pagamento das contas, tendo em vista que isto fere os direitos do cidadão. Neste panorama os usuários dos serviços ficarão sem água potável em sua residência até que o pagamento das contas em atraso seja realizado. Discute-se, na reunião do conselho regulador, sobre a taxa a ser paga pelo cidadão quando for desligado o hidrômetro, ou seja, em qualquer uma das opções, autorizando ou não a cobrança da taxa, o cidadão ficará sem os serviços de água em caso de inadimplência.

Outrossim, na construção do discurso do conselho regulador fica evidenciada a captura segundo a concepção de Stigler (1971), e como observam Laffont e Tirole (1993) em que a tendência é o favorecimento do interesse do regulado. Deste modo, o interesse público fica comprometido. Os direitos dos cidadãos sequer são mencionados nos documentos e os sujeitos do discurso colocam o prestador dos serviços em posição hierárquica superior quando o contrasta com a “lei municipal”, que proíbe a cobrança de taxa de religação. O empenho do enunciador (Conselho Regulador) em defender os direitos do prestador mostra uma aproximação destas duas instituições como se elas fossem uma.

Outra forma de captura consiste na influência política nas ações do ente regulador (SALGADO; MOTA, 2005). Ainda que este viés não possa ser comprovado para o presente conjunto analisado, o enunciador do discurso (conselho regulador), de forma sutil, deixa transparecer certa pressão da Assembleia Legislativa quanto à suspensão do edital de licitação para privatização dos SAE em um dos municípios do Rio Grande do Sul:

Recebimento de ofício da Bancada do Partido dos Trabalhadores da Assembleia Legislativa do Estado do RS solicitando “cópia do processo e edital da não homologação do serviço de água no município de São Luiz Gonzaga”. Os documentos solicitados já estão sendo providenciados pelo Gabinete da Presidência, e serão distribuídos a todas as bancadas da Assembleia Legislativa (AGERGS).

Pode ser entendido como negligência a decisão da AGERGS de não participar do Conselho Estadual de Saneamento, visto que as discussões no conselho estadual podem ajudar na tomada de decisões com a perspectiva da participação social. Além disso, a promoção do interesse público foi posta à prova no momento em que o conselheiro que representa o

executivo contrapõe o representante dos movimentos populares no conselho. Fica evidenciada a preocupação deste último em buscar mecanismos mais “humanizados” para o atendimento adequado da população carente. No entanto, suas colocações foram enfraquecidas por outros discursos que apontam o crescimento do número de beneficiados com a nova estrutura tarifária:

[...] o representante da Federação das Associações dos Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo - FAMOPES fez questão de manifestar-se informando que entende que o público carente não foi atendido com a nova estrutura da tabela da CESAN. Que só quem tem o Cadastro Único (CadÚnico) e o Benefício de Prestação Continuada tem direito à tarifa social, entretanto existem outras pessoas igualmente carentes. Não viu percepção favorável [por exemplo] em sua comunidade. O Conselheiro representante do Governo do Estado informou que participou da audiência pública sobre o tema e pelo que foi demonstrado houve um aumento na base de beneficiários e que talvez o tema precise ser mais divulgado. A Gerente de Estudos Econômicos e Tarifários esclareceu que na antiga estrutura o número de beneficiários era em torno de 10.000 (dez mil) e com a nova estrutura passou para aproximadamente 100.000 (cem mil), esclareceu ainda que existe pareceria com os CRAS e que o cidadão carente, que se enquadre nas condições, deve procurar a CESAN para fazer o cadastro (ARSI).

No trecho anterior, está evidenciada a divergência quanto ao atendimento do público carente. Enquanto o representante dos movimentos sociais enfatiza que a nova estrutura não é adequada, tendo em vista que os cidadãos carentes ainda continuam sem o benefício, o representante do governo do Estado utiliza as informações sobre aumento de beneficiários na nova composição tarifária para explicar que a situação é melhor do que estava. Para ele, “houve um aumento na base de beneficiários e talvez o tema precise ser mais divulgado” (referenciar adequadamente este sujeito). “Ser mais divulgado” evidencia a necessidade de o executivo mostrar que os serviços de saneamento estão mais acessíveis. O esclarecimento técnico da gerente de estudos econômicos contra argumentou o discurso do representante dos movimentos sociais, mencionando o expressivo aumento de beneficiados para reiterar o sucesso da nova estrutura de tarifas.

Evoca-se a concepção de Swyngedouw (2005) no que concerne às relações de governabilidade. Segundo o autor os limites relativos às instâncias do Estado, da Sociedade Civil e do Mercado variam significativamente ao longo do tempo e de lugar para lugar, sendo a noção de sociedade civil compreendida de forma dependente das relações entre o poder político e econômico. O trecho apresentado anteriormente, do Conselho Regulador da ARSI, é revelador desta sujeição em que a associação dos moradores representa a Sociedade Civil à

mercê do Governo do Estado, convertido em Poder Político e da Gerência de Estudos Econômicos e Tarifários, significando o Poder Econômico.

A comunicação entre agências pode ser exemplificada pela atuação da ABAR no trecho a seguir, demonstrando o diálogo e desenvolvido entre as agências reguladoras no Brasil.

Recebimento de convite da Câmara Técnica de Saneamento da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) ao Diretor-Geral para reunião que será realizada no dia 21 de agosto, em São Paulo/SP (AGERGS).

Vários autos de infração foram realizados pelas agências estudadas neste conjunto. Estes autos fazem-nas se aproximar da ferramenta regulatória, no sentido em que se constituem em mecanismos de controle utilizado como penalidade aos prestadores.

Colocado em discussão e votação, o PLENÁRIO, por unanimidade, acatou o voto do relator pelo não provimento do pedido de revisão, consequentemente, pela manutenção do auto de Infração [...] (AGR Goiás);

O Conselheiro Presidente, fazendo uso da palavra, deu ciência ao PLENÁRIO; 1. Que compareceu a Audiência no Ministério Público do Estado de Goiás dia 18 de junho de 2012 para posicionar quanto às providências que AGR tomou quanto à falta de água no feriado de Corpus Christ, disse que foi muito proveitosa a reunião e que a AGR tomou todas as providências para cobrar da SANEAGO S.A um posicionamento para prestar a toda sociedade Goianiense (AGR Goiás).

A formatação que caracteriza o grupo de categorias que constitui o viés técnico-financeiro também está evidenciada nas agências de regulação que compõem este conjunto em análise.

O trecho do *corpus* a seguir, sumariza esta característica:

[...] a companhia deverá fornecer as informações contábeis para a ARCE contemplando o novo modelo definido no Manual de Contabilidade [...] (ARCE).

A *coerência entre objetivos regulatórios*, que faz parte da governabilidade regulatória, pode ser evidenciada principalmente por Termos de Ajustamento de Conduta, que se trata de uma série de ajustes a ser efetuado pelo prestador. Do mesmo modo, considera-se como coerência o fato de não permitir que o representante do governo do estado componha ao mesmo tempo o conselho regulador e o conselho da CIA estadual de saneamento.

Interessado: CAGECE; Assunto: Termo de Notificação; Decisão: O Conselho, por unanimidade, decidiu autorizar a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), nos termos do voto do relator (ARCE);

[...] por meio de ofício a CESAN informou a nova composição de seu Conselho de Administração e verificou-se que um dos conselheiros da ARSI



foi eleito para o mesmo. Segundo parecer jurídico da assessoria da ARSI existe conflito de interesses entre ambas as representações. [...] (ARSI).

A capacitação técnica representada pela participação dos servidores em cursos e congressos possui grande relevância nos trechos dos documentos analisados. Este aspecto pode ser exemplificado pelo texto abaixo:

[...] participação de servidores no curso “Capacitação e Certificação em Ouvidoria” e participação de servidor no curso “Contabilidade Regulatória para o Setor de Saneamento”[...] (AGERGS); Autorização para participação do XIX Congresso Brasileiro de Custos (ARCE).

Por fim, a revisão tarifária é a categoria mais comum para o conjunto em análise. Ela está distante da maior parte das categorias e representa o cerne das discussões dos conselhos reguladores evidenciando a ferramenta regulatória.

Colocado em discussão e votação, o PLENÁRIO, por unanimidade, acatou o voto do relator e autorizou a atualização dos valores das tarifas de água e esgoto e tarifa básica (custo fixo mínimo) da empresa de Saneamento Goiás S/A. – SANEAGO, no percentual de 3,15% (três, vírgula quinze por cento), a vigorar a partir de 1º de dezembro de 2012 (AGR – Goiás);

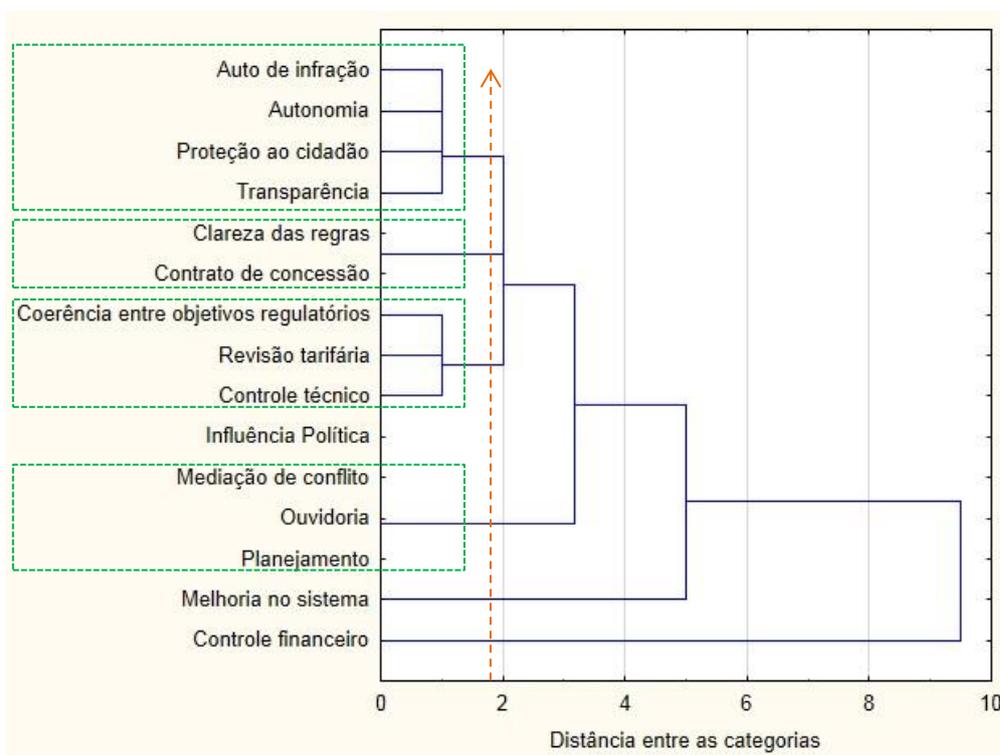
Dispõe sobre o índice percentual, a título de reajuste tarifário, a ser aplicado à tabela das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município do Natal e dá outras providências (ARSBAN).

Neste conjunto, destaca-se uma aproximação entre as categorias ferramenta regulatória e governabilidade regulatória, demonstrado semelhança entre categorias como autonomia, participação social, planejamento e ouvidoria, mediação de conflito. Percebe-se a preocupação em desenvolver a capacitação técnica e a revisão tarifária é efetuada com base no que está estabelecido nos diversos contratos. Entende-se, pois, que a regulação pode aqui ser responsável por “supervisionar as tarifas dos serviços, a qualidade da água e o impacto ambiental, e ainda questões sanitárias e padrões de serviços” (GRIGG, 1996 *apud* HUKKA; KATKO, 2013, p. 218).

#### **AGENERSA e AGR – Tubarão**

A Ferramenta regulatória está evidenciada neste conjunto em análise, principalmente em relação à categoria controle financeiro que se distancia das demais por sua maior recorrência (FIG. 6.9). Esta característica está relacionada ao fato de este conjunto de agências efetuar a regulação de prestadores privados. Contudo, o caráter de governabilidade regulatória também

pode ser observado, com menor expressão, conforme mostra a FIG. 6.9. Estas características confirmam as delimitações notadas nas legislações de criação das agências brasileiras.



**Figura 6.9:** A ferramenta regulatória e governabilidade regulatória das agências AGENERSA e AGR - Tubarão

Cabe mencionar, no entanto, que o primeiro grupo selecionado apresenta as categorias auto de infração, autonomia e transparência, constituindo-se tendência à proteção ao cidadão, visto que a maior parte das categorias é vinculada à governabilidade regulatória. Deste modo, observa-se por meio da análise de documentos, trechos que enfatizam os interesses públicos, como, por exemplo, “Determinar que a Concessionária mantenha os registros referentes à concessão da Tarifa Social atualizados, de modo a permitir a fiscalização desta Agência quando se mostrar necessário” (AGENERSA). Outrossim, a categoria proteção ao cidadão, que está conectada com os demais trechos do grupo de categorias, está evidenciada no trecho seguinte:

[...] Igualmente não se pode falar em frustração das legítimas expectativas da Concessionária, que deveria ser a primeira a buscar as correções [...] de modo a garantir o regular equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Fato é que o erro foi identificado e deve ser corrigido. O bem jurídico aqui tutelado prepondera sobre os interesses da concessionária, que foi equivocadamente beneficiada com a percepção de valores decorrentes da cobrança da nova estrutura tarifária em data anterior àquela prevista no instrumento concessivo. Ignorar tal fato implicaria, diretamente, em possível

enriquecimento ilícito da PROLAGOS, situação que não se pode admitir (AGENERSA).

Constata-se que a agência de regulação buscou sanar um erro que desencadeou a origem da proteção à prestadora dos SAE, evidenciando-a na promoção do interesse público. Trata-se de preocupação do conselho regulador em corrigir uma falha que promovia o enriquecimento ilícito do prestador. A postura da agência demonstra incômodo com a situação posta. Este é um exemplo da agência de regulação que se constitui no modelo tradicional de regulação econômica, ou seja, por meio da identificação das falhas de mercado para a promoção do interesse público (POSNER, 1974; WILLIAMSON, 1976), evitando assim a transferência de recursos dos grupos sociais para os prestadores dos serviços públicos (ÜNAY, 2011).

A vertente técnica também pode ser observada para este primeiro grupo, caracterizando-se a ferramenta regulatória. O trecho a seguir demonstra esta característica: “[...] a AGENERSA compete notificar a Concessionária da penalidade aplicada pelo Conselho Diretor (...); que ‘Tal comunicação se dá através dos instrumentos: auto de infração e/ou notificação’ [...]” (AGENERSA).

O terceiro grupo de categorias composto por coerência entre objetivos regulatórios, revisão tarifária e controle técnico pode ser considerado, predominantemente, como Ferramenta regulatória. Para sumarizar este flanco destaca-se:

[...] homologar a revisão tarifária da concessionária [...]” (AGENERSA);

Conceder alteração na tarifa dos serviços de abastecimento de água de 14,12% (quatorze vírgula doze por cento), a título de revisão tarifária[...] (AGR – Tubarão);

[...] a Tubarão Saneamento S/A deverá apresentar uma relação dos pontos de coleta, identificando precisamente cada um, para que a Secretaria de Saúde e AGR-Tubarão analisem tal indicação, verificando se atende aos requisitos da portaria 2.914 em suas definições [...] (AGR – Tubarão).

No entanto, a influência política pôde ser observada quando o regimento interno da agência foi modificado, por meio de encaminhamento de proposta sobre a estrutura de tarifas ao poder executivo. Observa-se que a autonomia da instituição reguladora pode ser colocada à prova e, deste modo, o executivo é quem irá determinar a estrutura tarifária segundo os critérios políticos que julgar necessários. Entretanto, seria papel da agência de regulação efetuar a organização deste procedimento.

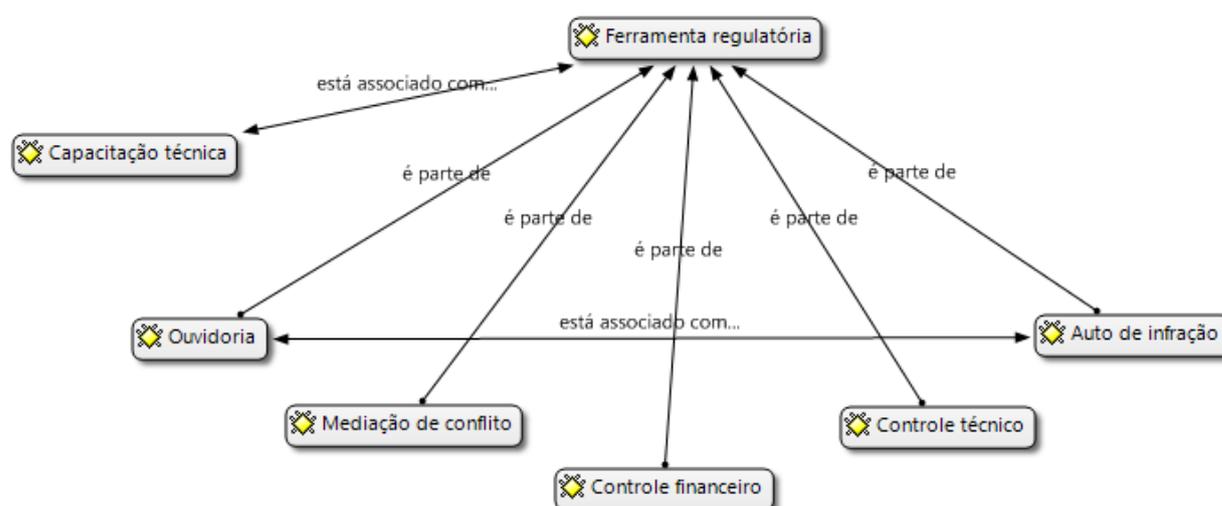
[...] Era: Fixar, reajustar, revisar, aprovar e homologar tarifas, seus valores e estruturas; ficou assim: Analisar e encaminhar ao Poder Executivo proposta

de revisão, reajuste, aprovação e homologação de tarifas, seus valores e estruturas. [...] (AGR – Tubarão).

Para este conjunto, apesar de componentes muito relevantes que demonstram que as agências (principalmente a AGENERSA) desenvolvem a governabilidade regulatória, esta característica não é a mais proeminente. A governabilidade está envolvida por critérios técnicos que, conforme mostra a FIG. 6.9, representam as variáveis mais relevantes deste conjunto e aportam na direção dos conteúdos da ferramenta regulatória, ratificando o viés econômico da regulação, no qual os níveis de intervenção regulatória estão diretamente relacionados com a diminuição de comportamento ineficiente das empresas reguladas (HERTOG, 2010).

### AMAE

Por fim, destaca-se a AMAE<sup>13</sup>, a maior parte das categorias encontradas para esta agência está vinculada à ferramenta regulatória. A FIG. 6.10 evidencia a relação entre essas variáveis.



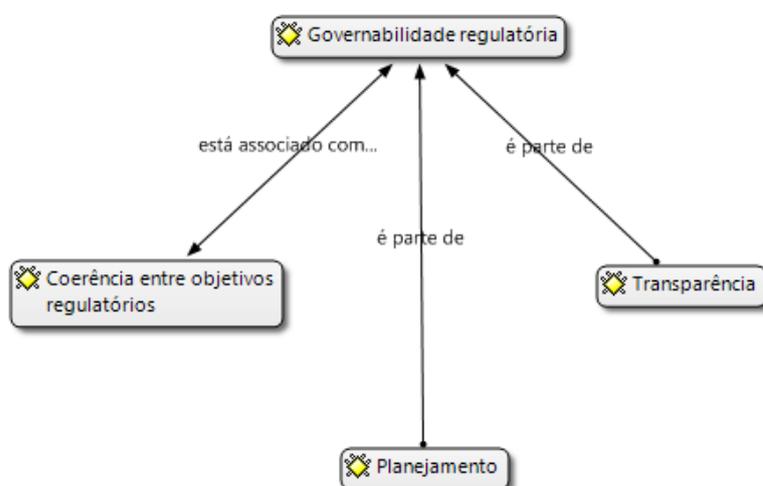
**Figura 6.10:** A ferramenta regulatória da AMAE

O controle técnico é a categoria mais encontrada nos dados relacionados à AMAE. Observa-se na análise do relatório anual da agência de regulação que as informações referentes aos serviços de atendimento comercial são avaliadas mensalmente pela agência municipal e que a leitura e o faturamento são executados pela Companhia Águas de Joinville. O trecho a seguir evidencia o caráter técnico efetuado pela agência de regulação:

<sup>13</sup> Para as categorias encontradas nos documentos da AMAE não foi possível realizar o dendograma. Optou-se por utilizar a ferramenta de mapa conceitual.

A AMAE desenvolveu programa de Auditoria de Manutenção, incluindo os principais componentes operacionais dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, através de vistorias nos locais e preenchimento e um *check list* específico para cada auditoria, que incluem aspectos referentes à manutenção, conservação e segurança das edificações, instalações e equipamentos vinculados à operação dos sistemas e prestação dos serviços (AMAЕ).

A FIG. 6.11 mostra as poucas categorias encontradas nos dados referentes à AMAE que abarcam a governabilidade regulatória. No entanto, nota-se que o planejamento é uma característica peculiar da AMAE, tendo em vista que a referida agência de regulação elenca o planejamento enquanto ação de sua responsabilidade.



**Figura 6.11:** A governabilidade regulatória da AMAE

Um instrumento de regulação utilizado pela AMAE é denominado Bússola Regulatória, sendo a proposta da instituição, compreender a área do saneamento para assim efetuar as atividades de regulação. O trecho ilustra esta vertente:

O modelo gerencial denominado Bússola Regulatória é a ferramenta que permite a AMAE, ter a visão holística de toda a regra de negócio da Companhia Águas de Joinville, com estruturação do nível mais detalhado ao nível mais sintético que permita uma análise rápida bem como a identificação de variações por menores que sejam, e que, desta forma a AMAE possa embasar suas ações como Agência Reguladora (AMAЕ).

Esta ferramenta objetiva, portanto, a apresentação e a aplicação da tarifa, bem como buscar garantias para que os recursos solicitados pelo prestador dos SAE sejam destinados aos fins que foram solicitados.

### **6.3 Considerações finais**

A análise de conteúdo dos documentos oficiais evidenciou que as categorias relacionadas à governabilidade regulatória é relativamente menor que as relacionadas à ferramenta regulatória nas ações das agências estudadas. Ressalta-se a abordagem da regulação predominantemente “tecnocêntrica em detrimento do caráter multidimensional” (CASTRO, 2013, p. 67) o que ajuda a ratificar a hipótese “a gestão da instituição reguladora dos serviços de saneamento é desarticulada das políticas públicas de saneamento e priorizam a regulação econômico-financeira em detrimento de aspectos sociais”.

É possível observar que existe a predominância das funções relacionadas à ferramenta regulatória nas agências estudadas. Ao passo que as funções de governabilidade regulatória, pautadas, por exemplo, no controle social como solução para problemas relacionados à falta de acesso dos serviços públicos são minimizadas. Todavia, a governabilidade orientada à democratização não é característica proeminente nos dados levantados para os casos em estudo. Além disso, o controle financeiro e as ações de acompanhamento da evolução das tarifas cobradas na prestação dos serviços, são, de fato, as ações mais relevantes no escopo das instituições reguladoras. Foi possível observar que as ações das agências de regulação abarcam as determinações da reforma econômica no campo do saneamento (FOSTER, 2005), donde o regulador tem a função de definir tarifas; monitorar a qualidade da prestação dos SAE; acompanhar processos licitatórios e autuar o prestador quando for necessário, configurando-se como abordagem normativa da regulação econômica, bem como, na identificação de falhas de mercado. Isso ajuda a sugerir que “a gestão da instituição reguladora dos serviços de saneamento é desarticulada das políticas públicas de saneamento e priorizam a regulação econômico-financeira em detrimento de aspectos sociais”.

Doutro lado, as “considerações sociais, políticas, sanitárias, ecológicas, econômicas e culturais” (HUKKA; KATKO, 2013, p. 216) são aspectos da vida que sofrem impacto da provisão dos SAE, fazendo-se importante o envolvimento dos cidadãos no campo do saneamento, presunção esta que não pôde ser observada nos casos estudados, ou foram encontradas de forma embrionária. O que ajuda a refletir sobre a hipótese “a participação da sociedade civil é incipiente no processo de construção e funcionamento das agências reguladoras dos serviços de AA e ES”.

Observa-se que para o conjunto que abarca as agências da Colômbia e Paraguai e o conjunto que compreende as agências brasileiras que regulam prestadores privados, foi possível observar o cuidado do ente regulador em manter a sustentabilidade dos prestadores. Esta

vertente ajuda a discutir a hipótese “as agências reguladoras são passíveis de serem capturadas e, por isso, promovem de forma imperfeita o interesse público”. Tendo em vista que a sustentabilidade pode ser confundida com a proteção regulatória. Além de está relacionada com o favorecimento dos prestadores e, conseqüente, a perda de benefícios para a população.

Por fim, destaca-se que a hipótese da captura não pôde ser observada para o caso da agência municipal de Joinville, visto que os dados analisados compreenderam um relatório anual da gestão. Sendo assim, as características que compreendem a captura, como influência política, favorecimento do prestador, realização imperfeita de interesse público, entre outras, não foram observadas nos dados de relatório da AMAE.

## **7 A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO SOB A ÓTICA DE ATORES ENVOLVIDOS NESTE PROCESSO**

No último quartil do século XX iniciou-se nos países ocidentais o processo de reforma setorial pautada pela cultura privatista. Ainda que os direitos sociais de cidadania tenham sido reconhecidos pelas várias Constituições Federais dos países da América Latina, o acesso a esses direitos não se concretizaram, e a figura do cliente privado adimplente ou consumidor (CASTRO, 2011) se consolida em um momento histórico no qual os serviços de saneamento ainda são inacessíveis ao conjunto de cidadãos.

Centrado no objetivo geral que visa à compreensão dos modelos de regulação de serviços de saneamento, as perguntas orientadoras do presente capítulo são: “como está estabelecido o modelo regulatório no âmbito da reforma econômica iniciada no final do século XX, na área de saneamento a partir da ótica dos atores?” E “Qual é o papel da instituição reguladora?” Por certo, também é importante saber se “o processo regulatório está pautado na perspectiva dos direitos sociais de cidadania?” e, por fim, “entre as ações estabelecidas pelas agências reguladoras, quais são as mais evidentes?”

As três hipóteses orientadoras da pesquisa compõem este capítulo. São elas: “a gestão da instituição reguladora dos serviços de saneamento priorizam a regulação econômico-financeira em detrimento de aspectos sociais; as agências reguladoras são passíveis de serem capturadas e, por isso, promovem de forma imperfeita o interesse público; e, a participação da sociedade civil é incipiente no processo de construção e funcionamento das agências reguladoras dos serviços de AA e ES”. Destaca-se que as três hipóteses sobrepõem etapas anteriores do trabalho, assim, os fatores que estimularam suas construções foram mencionados nos capítulos 5 e 6. Todavia, os objetivos desta etapa do trabalho, que estão vinculados às hipóteses são:

- Averiguar os objetivos regulatórios frente às demandas sociais, com especial ênfase nas questões econômicas;
- Descrever e discutir as funções e atividades realizadas pelos entes reguladores dos serviços de saneamento;
- Identificar ações das agências reguladoras que visem à promoção dos interesses públicos, com foco nas experiências de participação social;
- Comparar os processos regulatórios, considerando os modelos de gestão dos prestadores dos serviços de saneamento.



## 7.1 Procedimentos metodológicos

Uma das estratégias de coleta de dados do pesquisador, em virtude da extensão territorial do objeto de análise, consistiu em participar do IV Fórum Ibero-americano de Regulação (FIAR), em setembro de 2011, com o intuito de apresentar esta pesquisa de doutorado aos reguladores participantes do evento e convidá-los a contribuir com a coleta de dados da presente pesquisa. Foi possível agendar algumas entrevistas por meio de videoconferência e alguns reguladores se disponibilizaram a realizar a entrevista pessoalmente naquele momento. O pesquisador também participou do VII Congresso Brasileiro de Regulação, em Brasília, DF, no mesmo mês de setembro, com a intenção de informar aos representantes das empresas reguladoras sobre a realização desta pesquisa e preveni-los sobre um posterior contato para agendamento de entrevistas por meio de videoconferência. Na oportunidade, foi possível realizar uma entrevista semiestruturada com um representante de agência reguladora estadual.

O pesquisador criou um endereço de *e-mail* e um contato no Skype<sup>14</sup> para se comunicar com os potenciais sujeitos-chave representantes das agências. Em fevereiro de 2012, o convite oficial para participação da pesquisa foi enviado pelo *e-mail* oficial da pesquisa, conforme modelo apresentado nos Apêndice B, para os demais reguladores. Além disso, as agências reguladoras foram previamente contatadas por telefone informando sobre a pesquisa, procurou-se falar diretamente com o diretor(a) presidente ou diretor(a) da área de saneamento das agências reguladoras. Foram convidados para participar da pesquisa todos os diretores e diretoras de agências municipais e estaduais de regulação de saneamento do Brasil, vinculadas à Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) e todos os diretores e diretoras das agências de regulação federais nos outros países da América Latina, vinculadas à *Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas* (ADERASA).

Muitos reguladores não responderam ao *e-mail* e o pesquisador reforçou o convite por telefone. Ainda assim, as atividades de entrevistas foram dificultadas no período de finalização das férias e do carnaval no Brasil<sup>15</sup>. As primeiras entrevistas, via Skype, só foram realizadas a partir de 2012. A utilização da ferramenta foi um entrave colocado por alguns dos participantes e, deste modo, foi desenvolvido um tutorial com os procedimentos de utilização da ferramenta de videoconferência, enviado para o endereço eletrônico dos sujeitos relacionados (Apêndice C). Em alguns casos não foi possível realizar a videoconferência e o pesquisador fez contato telefônico, também utilizando-se do Skype, realizando, deste modo, as entrevistas. As gravações foram realizadas com um programa específico, chamado MP3

---

<sup>14</sup> *E-mail*: al.regulacion@gmail.com; contato Skype: al.regulacion.

<sup>15</sup> Em 2012, A data oficial do carnaval foi 21 de fevereiro (terça-feira).

Skype Recorder, que possibilitou a gravação das entrevistas na íntegra. As entrevistas realizadas pessoalmente foram gravadas com o gravador digital.

Para esta etapa da pesquisa foram analisadas aproximadamente 9 horas de gravação de entrevistas, o que gerou cerca de 135 páginas de material transcrito. Com o intuito de avaliar as questões vinculadas à regulação e ao controle dos serviços públicos de saneamento básico, foram entrevistados sujeitos de instituições municipais, estaduais e federais de saneamento na América Latina. As entrevistas semiestruturadas foram feitas por adesão, com representantes de instituições reguladoras municipais, estaduais e federais de abastecimento de água e esgotamento sanitário. As identidades dos participantes foram preservadas.

### **7.1.1 Entrevistas semiestruturadas**

A análise neste capítulo consistiu na triangulação de métodos quantitativos e qualitativos com o propósito de compreender o processo regulatório do saneamento sob a perspectiva de atores relacionados ao tema. A entrevista em profundidade tornou-se técnica clássica de aquisição de informações nas ciências sociais, com grande utilização em áreas como “*sociologia, comunicação, antropologia, administração, educação e psicologia*” (DUARTE, 2006, p. 1). Neste trabalho foram utilizadas entrevistas semiestruturadas de natureza não diretiva, conforme proposto por Michelat (1975). A entrevista não diretiva “não propõe” ao entrevistado uma completa estruturação do campo de investigação, sendo situação contrária à entrevista dirigida. Thiollent (1982) observa que a técnica de Guy Michelat apresenta a vantagem de evitar, na entrevista, a predefinição das respostas pelas perguntas e na interpretação. Além disso, Michelat (1975) aborda a reconstrução dos modelos culturais da sociedade por meio da entrevista não diretiva. Ademais, segundo o autor, “é o entrevistado que detém a atitude de exploração”.

Neste trabalho, com a utilização de entrevistas semiestruturadas não diretiva procurou-se abordar a amplitude do tema regulação do saneamento. Cada pergunta foi apresentada de forma aberta. Neste sentido, buscou-se a flexibilidade da questão com um roteiro de entrevistas. Segundo Duarte (2006), “as questões, sua ordem, profundidade e forma de apresentação, dependem do entrevistador, mas, a partir do conhecimento e da disposição do entrevistado, da qualidade das respostas, das circunstâncias da entrevista” (DUARTE, 2006, p. 3). Segundo o mesmo autor, o roteiro exige poucas questões, no entanto, suficientemente amplas para que a discussão possa acontecer em profundidade.

Para o desenvolvimento deste trabalho, a construção dos discursos foi orientada, seguindo roteiro devidamente traduzido para o espanhol, quando necessário, com seis temáticas, sendo cada uma delas guiadas pelo roteiro de perguntas relacionado conforme Quadro 7.1. Para iniciar, na tentativa de deixar o entrevistado mais a vontade, a discussão foi orientada pela seguinte questão: 1) Fale um pouco sobre a sua trajetória relacionada à regulação do saneamento.

Ao final, caso tivesse vontade, o entrevistado poderia fazer novas considerações sobre o assunto da entrevista. Embora sejam considerados significantes, em virtude da grande quantidade de material empírico, não foram contempladas as análises dos silêncios, das hesitações, das risadas, apenas o próprio material textual.

Após a realização das entrevistas, que foram efetuadas em espanhol ou em português, o material oral foi transcrito (os títulos das categorias foram traduzidos para o português buscando-se homogeneizar o idioma dos discursos na intenção de facilitar as análises e comparações nesta etapa da pesquisa). Para o desenvolvimento deste trabalho, a construção dos discursos foi orientada segundo roteiro, conforme demonstrado no Quadro 7.1.

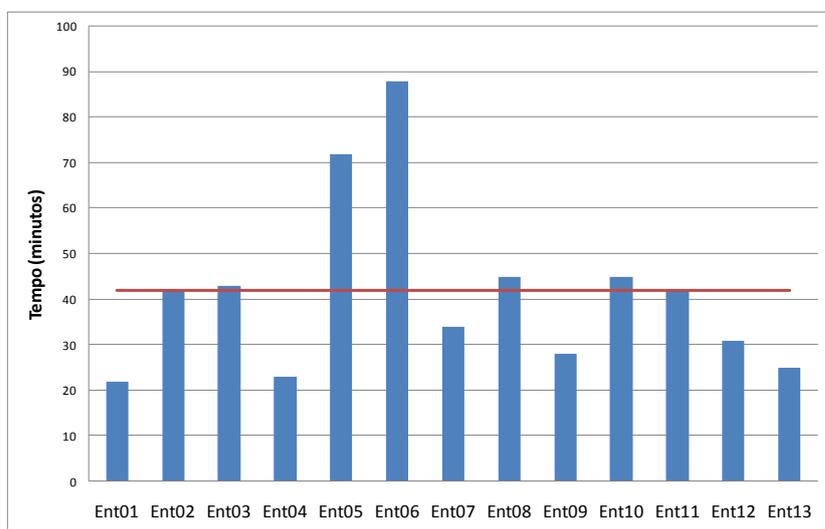
#### Quadro 7.1. Roteiro de entrevistas

##### Questões orientadoras durante as entrevistas

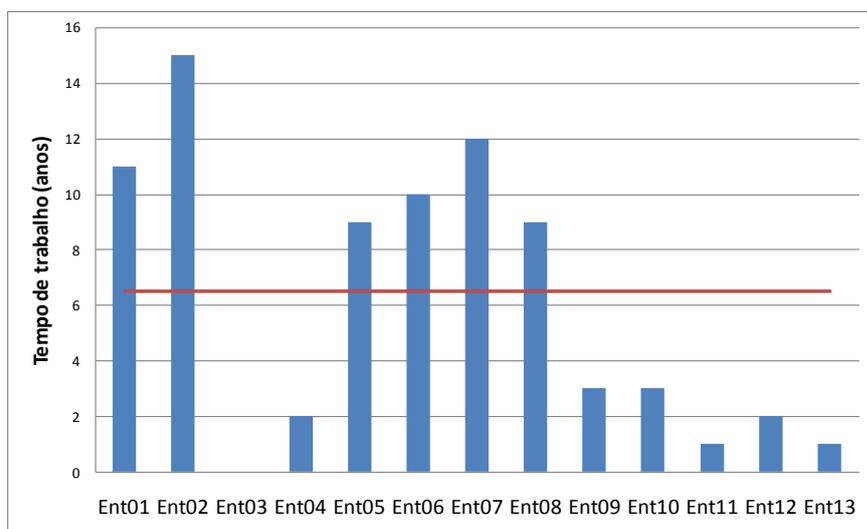
1. O que o senhor acha que uma boa regulação do saneamento deve ter?
2. Como o senhor avalia a situação da regulação do saneamento na região que a sua instituição atua?
3. Quais as principais mudanças, no âmbito do saneamento, no(s) município(s) desde o período de criação da instituição reguladora?
4. Como o senhor avalia a participação da população na construção das ações na agência reguladora?
5. No processo de desenvolvimento das ações da sua instituição quais os mecanismos de participação popular?
6. Existem audiências públicas ou consultas públicas, em quais momentos elas acontecem?
7. Em sua opinião quais as principais ações de controle que a sua instituição já realizou?
8. Em sua opinião como os resultados da(s) prestadora(s) dos serviços de água e esgoto são avaliados por sua instituição?
9. Na sua opinião quais seriam as principais dificuldades para o desenvolvimento das ações da sua instituição?
10. Como o senhor acredita que a sua instituição pode ajudar a universalizar os serviços de água e esgoto da área de atuação da instituição?
11. Na sua opinião o que os reguladores têm de fazer de diferente para os serviços de água e esgoto chegarem aos usuários mais carentes?
12. Na sua opinião quais medidas devem ser adotadas pelo regulador, a fim de equilibrar os objetivos econômicos e sociais?
13. Até que ponto a qualidade do serviço precisa ser a mesma para regiões que os custos de operação dos serviços de água e esgoto são mais altos?

As entrevistas foram precedidas da leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndices D), aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG (Apêndice E). Todas as entrevistas semiestruturadas: presenciais, por videoconferência, ou utilizando telefone, foram gravadas e transcritas e, posteriormente, analisadas de acordo com o especificado pela separação temática, procedimento definido no âmbito da Análise de Conteúdo, cujos procedimentos utilizados serão destacados a seguir, conforme especificado por Bardin (1994). Conforme a FIG. 7.1, a duração média das entrevistas foi de 42 minutos.

Dos 13 diretores entrevistados, 12 são do sexo masculino e uma é do sexo feminino. Conforme ilustrado na FIG. 7.2, o tempo médio de trabalho com regulação do saneamento foi de 6 anos e meio.



**Figura 7.1:** Tempo de duração das entrevistas.



**Figura 7.2.** Tempo de trabalho com serviços de regulação.

\* Ent03 s/d.

Oito entrevistados têm mestrado ou doutorado, como nível máximo de escolaridade.

A escolha dos participantes da pesquisa considerou indivíduos que poderiam contribuir com a discussão da regulação, de modo aprofundado, procurando incluir diretores que, no momento de realização desta pesquisa, estivessem à frente das instituições selecionadas para estudo.

Pretende-se que o objeto de análise, a saber: a regulação do saneamento na América Latina, possa revelar as características reais dos casos estudados, com base nos discursos dos sujeitos relacionados. O mesmo serve para conhecer as características da regulação do saneamento no Brasil e compará-las com as regulações de países vizinhos.

### **7.1.2 Procedimentos de compilação e análise de dados**

Após a realização da transcrição dos discursos, as respostas dos entrevistados foram agrupadas por questão, perfazendo cerca de 13 respostas para cada pergunta realizada. A partir da leitura flutuante foi possível refletir e formular as hipóteses a serem trabalhadas na pesquisa. Este material foi lido exaustivamente, a fim de identificar as devidas descrições referentes à cada resposta de cada entrevistado e na sequência a identificação das categorias a que os trechos selecionados se referiam. Para cada resposta de cada entrevistado foi possível gerar uma, duas, três... categorias, dependendo da profundidade de sua resposta. Exemplos de como foi possível identificar as categorias nos discursos podem ser vistos no Quadro 7.2.

**Quadro 7.2:** Esquema de categorização dos discursos

Exemplos de Discursos	Descrições	Categorias
A participação da população deve ser ativa em todos os casos, contudo, isso <b>não ocorre, não acontece, em todas as ocasiões a participação é incipiente, existe pouca participação, além da pouca participação é uma participação sem muito conhecimento do tema</b> a sociedade civil a sociedade organizada não tem a capacidade de contratar um consultor que conheça o tema [...]	A participação da população é incipiente e desqualificada. A população não tem conhecimento técnico necessário que possa fazer valer seus pontos de vistas.	A população não participa
[...] revisamos, aprovamos ou rejeitamos os pedidos para as tarifas de água ou esgoto, devemos definir o que é o regime tarifário é a emissão de regras para calcular as tarifas de água e esgoto [...]	A agência reguladora aprova ou refuta as solicitações de tarifas de AA e ES dos prestadores.	Revisão tarifária
[...] se for investimento [...] passa pelo ente regulador para recalcular, se a tarifa absorve ou não uma amortização de investimento, [...] vai mexendo no fluxo de caixa, <b>esse trabalho de regulação econômica é o principal trabalho do ente regulador</b> , mais que a parte de engenharia, a parte econômica é a parte principal da regulação, tudo mexe com o equilíbrio com a equação financeira, esse e o grande papel da regulação.	O principal trabalho do ente regulador é a regulação econômica: equilíbrio da equação financeira.	Controle financeiro Revisão tarifária
[...]uma das coisas mais importantes que a agência deve ter é autonomia política, administrativa/financeira para poder atuar como agente regulador [...]	A agência deve ter autonomia política, administrativa e financeira.	Autonomia

A organização dos discursos foi facilitada pelo programa Atlas.ti. Deste modo, para as respostas de cada questão estabelece-se a codificação e a listas de categorias que sumarizaram as respostas dos entrevistados. Uma vez reunida a lista de palavras, foi possível confrontar um conjunto heterogêneo de unidades semânticas; assim fez-se necessária a introdução de uma ordem.

Resgata-se para esta etapa do trabalho os procedimentos metodológicos apresentados na seção 6.1. A análise de conteúdo sob a visão de Bardin (1977) orienta a pré-análise, a exploração do material e seu tratamento, além da inferência e interpretação. O procedimento sistemático orientador da presente etapa, consiste em observar a descrição do conteúdo dos discursos dos participantes da pesquisa, na tentativa de inferir sobre as percepções do grupo de entrevistados selecionado para a realização da pesquisa. Essas percepções foram agrupadas seguindo quatro temáticas e para cada uma delas foram selecionadas respostas pertinentes do roteiro de entrevistas semiestruturadas, o que pode ser visualizado no Quadro 7.3.

**Quadro 7.3.** Questões orientadoras durante as entrevistas por temática da pesquisa

<b>Temática</b>	<b>Questões Orientadoras durante as entrevistas</b>
<b>Papel institucional na universalização dos serviços de AA e ES</b>	2) O que o senhor acha que uma boa regulação do saneamento deve ter? 3) Como o senhor avalia a situação da regulação do saneamento na região que a sua instituição atua? 8) Em sua opinião, quais as principais ações de controle que a sua instituição já realizou? 9) Em sua opinião, como os resultados da(s) prestadora(s) dos serviços de água e esgoto são avaliados por sua instituição?
<b>Ações promotoras de interesse público</b>	5) Como o senhor avalia a participação da população na construção das ações na agência reguladora? 10) Na sua opinião, quais seriam as principais dificuldades para a o desenvolvimento das ações da sua instituição? 13) Na sua opinião, quais medidas devem ser adotadas pelo o regulador a fim de equilibrar os objetivos econômicos e sociais? 14) Até que ponto a qualidade do serviço precisa ser a mesma para regiões que os custos de operação dos serviços de água e esgoto são mais altos?
<b>Os serviços de regulação das instituições</b>	2) O que o senhor acha que uma boa regulação do saneamento deve ter? 4) Quais as principais mudanças, no âmbito do saneamento, no(s) município(s) desde o período de criação da instituição reguladora? 11) Como o senhor acredita que a sua instituição pode ajudar a universalizar os serviços de água e esgoto da área de atuação da instituição?
<b>Controle social nas instituições de regulação</b>	5) Como o senhor avalia a participação da população na construção das ações na agência reguladora? 6) No processo de desenvolvimento das ações da sua instituição quais os mecanismos de participação popular? 12) Na sua opinião, o que os reguladores tem de fazer de diferente para os serviços de água e esgoto chegarem aos usuários mais carentes?

Aparentemente algumas questões poderiam ter sido elencadas de maneira diferente do que se apresenta no Quadro 7.3. Contudo, as questões foram, por assim dizer, arranjadas segundo o conteúdo das respostas dos entrevistados. Ressalta-se também que as respostas para a questão 7) “Existem audiências públicas ou consultas públicas, em quais momentos elas acontecem?” foram amplamente contempladas nas questões anteriores, sendo esta pergunta, na maioria das vezes, dispensada de ser realizada, ou quando feita, suas respostas foram agrupadas com as respostas de outras questões.

As categorias encontradas, foram organizadas segundo cada disposição que está relacionado ao conjunto de agências avaliadas conforme o Quadro 7.4, sendo cada conjunto de respostas dos entrevistados armazenado em pastas que fazem referência a cada agência de regulação. Assim como realizado na seção 6.1, que demonstra os procedimentos para a realização da

análise documental (atas, relatórios, resoluções, etc), nesta etapa também utilizou-se o programa Atlas.Ti a fim de organizar as categorias e o programa Statistica para criar os dendogramas que sumarizam graficamente as respostas dos entrevistados.

**Quadro 7.4:** Conjuntos de agências reguladoras dos serviços de saneamento por tipo de prestador

<b>Atores que representam instituições que regulam grandes prestadores nacionais e milhares de prestadores privados:</b>  <b>CRA - Colômbia e ERSSAN - Paraguai</b>
<b>Atores que representam instituições que regulam grandes prestadores nacionais:</b>  <b>URSEA - Uruguai e ASEP - Panamá</b>
<b>Atores que representam instituições que regulam prestadores estaduais:</b>  <b>ARCE - Ceará, ARSI - Espírito Santo, AGR - Goiás, AGERGS - Rio Grande do Sul e ARSBAN - Natal (RN)</b>
<b>Atores que representam instituições que regulam poucos prestadores privados:</b>  <b>AGENERSA – Rio de Janeiro e AGR – Tubarão (SC)</b>
<b>Ator que representa instituição que regula um Sistema Autônomo de Água e Esgoto:</b>  <b>AMAE - Joinville (SC)</b>

Da mesma forma que realizado na seção 6.1 o programa Statistica permite visualizar quais categorias estavam próximas ou distantes, segundo cada temática, com base nas respostas dos entrevistados. Este procedimento facilitou as comparações das percepções dos participantes da pesquisa.

## **7.2 O cenário institucional na percepção dos participantes da pesquisa**

Para esta etapa do trabalho a pergunta formulada no âmbito da pesquisa foi: Qual o papel da instituição reguladora? A fim de compreender o cenário institucional das agências de regulação do serviço de saneamento, neste sentido, as perguntas feitas aos atores relacionam-se a: o que deve ter uma boa regulação; a situação da regulação na região do entrevistado; ações de controle que a instituição realizou; e a forma como os resultados do(s) prestador(es) são avaliados pela instituição reguladora. As referidas temáticas discutidas ao longo das entrevistas ajudam a discutir a seguinte hipótese: “A gestão da instituição reguladora dos serviços de saneamento priorizam a regulação econômico-financeira em detrimento de



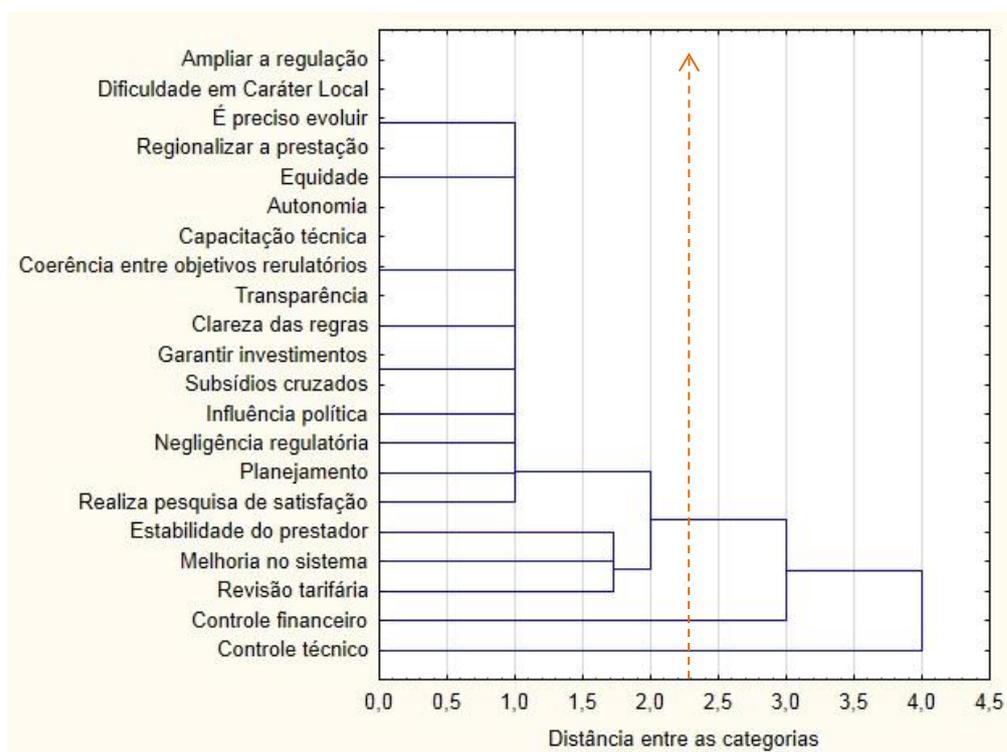
aspectos sociais”. Assim, os objetivos específicos são descrever e discutir as funções e atividades realizadas pelos entes reguladores dos serviços de saneamento; e comparar os processos regulatórios, considerando os modelos de gestão dos prestadores dos serviços de saneamento.

Os depoimentos mostram uma multiplicidade de aspectos relacionados ao papel institucional da agência reguladora dos serviços de AA e ES. Observa-se que as temáticas apontadas pelos entrevistados perpassam principalmente o controle técnico e o equilíbrio financeiro dos serviços de AA e ES, além de ter sido mencionado como sendo de grande relevância o fato de as agências estarem passando por processos de mudança, categorizados como, por exemplo, *é preciso evoluir*.

Os discursos mostraram a atuação da agência reguladora, que, de modo geral, acompanha os dados das prestadoras, com base no equilíbrio financeiro. Por meio dos discursos pôde-se perceber a tendência a utilização de indicadores da qualidade dos serviços, como ferramenta de controle. As prestadoras devem estar submetidas às obrigações de responsabilidade social, assim como considerou Solanes (1999); contudo, este ponto não foi elencado como “priorização” nas falas dos entrevistados e, sim, nas questões, como assiduidade da distribuição de água, reclamações dos usuários temporariamente sem os serviços ou controle dos índices de perda no processo de distribuição de água, bem como a revisão dos custos dos prestadores.

### **CRA – Colômbia e ERSSAN - Paraguai**

A FIG. 7.3 representa uma síntese gráfica do cenário institucional das agências estudadas que fazem a regulação dos serviços de AA e ES de grande prestador nacional e vários prestadores privados como são os casos da Colômbia e Paraguai. As categorias, são agrupadas, por ordem decrescente de semelhança, ou seja, o *controle técnico* forma o último grupo do dendograma, o qual se manteve-se distinto dos demais grupos, pelo fato de essa categoria possuir pouca semelhança em relação às outras. Esta distância mostra o *controle técnico*, que consiste no acompanhamento dos padrões de potabilidade e dos relatórios apresentados pelos prestadores, como a característica mais evidenciada no dendograma.



**Figura 7.3:** O cenário institucional das agências CRA e ERSSAN na percepção dos participantes da pesquisa

Verifica-se, na FIG. 7.3, que categorias como *Ampliar a regulação*, *Dificuldade em caráter local* e *Transparência* apresentam maior proximidade por possuírem menor distância no dendrograma. Logo em seguida vêm as categorias como *é preciso evoluir*, *equidade*, *clareza das regras*. Um pouco mais distante, categorias como *melhoria no sistema* e *revisão tarifária* e assim, sucessivamente.

Um corte feito na distância média de 2,25, três principais grupos são apresentados: um composto pelas categorias *controle técnico*, outro pela categoria *controle financeiro* e o terceiro composto pelas demais categorias. Assim, os serviços de AA e ES são vistos sob forma de exploração econômica e, no entanto, Guérin-Schneider e Nakhla (2012) enfatizam que a eficiência de regulação não pode ser definida apenas com base no controle financeiro e técnico. O equilíbrio financeiro é um dos pontos mais relevantes apontados pelos atores participantes da pesquisa; alguns entrevistados mencionaram que a agência exige eficiência financeira como ação de controle prioritária. A garantia da eficiência econômica do prestador é entendida nos discursos como a forma de assegurar a continuidade dos serviços prestados. Como pode ser observado nos trechos dos discursos abaixo:

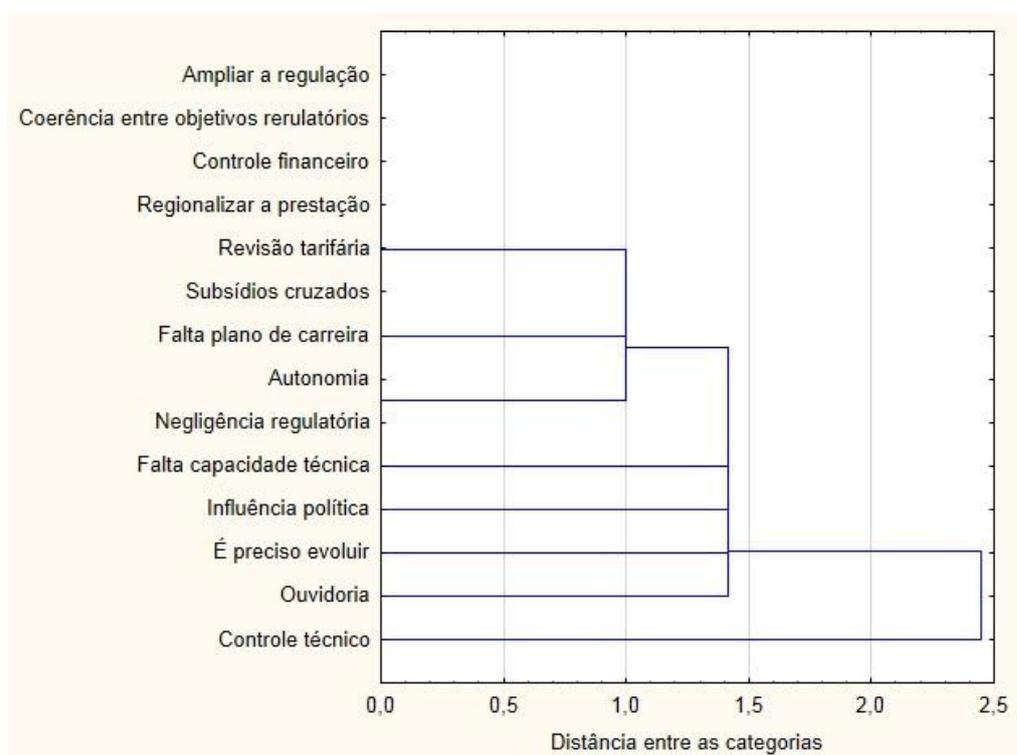
Se a empresa tiver problemas de custos poderá vir à comissão e a comissão irá proceder a revisão (ENT01);

A estabilidade regulatória permite ao investidor recuperar o investimento (ENT02).

Garantir a prestação dos serviços existentes, com base no acompanhamento financeiro, não implica, necessariamente, na qualidade adequada à preservação da saúde humana. No entanto, o trecho do discurso de um dos entrevistados sintetiza o papel institucional deste conjunto de agências: “a regulação favorece a estabilidade financeira do prestador dos serviços e dá maior segurança ao mercado” (ENT05). Esta postura adotada pelas agências está relacionada ao fato de efetuarem a regulação de prestadores privados, como destaca Jouravlev (2004), após as reformas ocorridas na América Latina a função da regulação está centrada no viés econômico, que consiste na supervisão e acompanhamento das empresas prestadoras dos serviços. Logo, a definição de políticas setoriais e o planejamento não são destacados, com a devida profundidade, nos discursos analisados, no que tange ao papel institucional.

### URSEA - Uruguai e ASEP - Panamá

Uma outra composição é a que engloba agências que regulam grandes prestadores nacionais, como acontece no Panamá e no Uruguai. A síntese das categorias encontradas nos discursos está apresentada na FIG. 7.4.



**Figura 7.4:** O cenário institucional das agências URSEA e ASEP na percepção dos participantes da pesquisa

Quatro níveis de semelhança podem ser destacados na FIG. 7.4. O primeiro composto por categorias como *ampliação da regulação*, *coerência entre objetivos regulatórios*, *controle financeiro*; o segundo um pouco mais distante (posição 1,0) é composto por categorias como *revisão tarifária* e *falta de plano de carreira*; em seguida apresenta-se o terceiro grupo que é composto por categorias como *falta de capacidade técnica*, *é preciso evoluir* e *ouvidoria*; o *controle técnico* compõe o último grupo em análise no dendograma. Para este conjunto de agências, observa-se que o *controle financeiro* apresenta maior aproximação com temas como a necessidade de ampliar a regulação e a coerência entre objetivos regulatórios. A relevância dada a esta categoria é menor que no grupo avaliado anteriormente. Acredita-se que por se tratar de reguladores que efetuam esta tarefa sobre instituições do governo o controle financeiro não se tornou distinto das demais categorias. No entanto, o foco em relação ao *controle técnico* foi mais evidente, mostrando a característica técnica da regulação.

É possível perceber a preocupação de um dos entrevistados em relação à eficiência na prestação dos serviços: “é preciso trabalhar sobre regras de qualidade dos serviços, avaliar indicadores de eficiência do serviço” (ENT04). Chama-se a atenção para a categoria *é preciso evoluir* em que um dos participantes da pesquisa destaca que “[...] a regulação é um processo gradual, necessita de mais tempo para compreender a dinâmica [do sistema]” (ENT04).

Já com relação à *autonomia* outro entrevistado destaca ser importante não sofrer a influência dos governantes políticos, pois assim, a agência reguladora poderá exercer adequadamente o papel de fiscalização e regulação. Isso devido ao fato de o mesmo participante ter revelado a existência de *influência política* nas ações da agência de regulação: “A agência não tem independência, está condicionada a tomar decisões necessárias às manobras do órgão executivo” (ENT03). Na agência nacional que regula o prestador dos serviços, na mesma instância de governo, destaca-se o seguinte trecho de discurso: “[...] a agência não tem autonomia quando o prestador e a agência são nacionais (ENT03). O executivo atua sistematicamente nas decisões da agência, para exemplificar este modo de captura em que prevalecem os interesses do governo, quando é necessária a cobertura dos custos de operação por meio de aumento das tarifas. O seguinte trecho foi selecionado: “mas o presidente [da república] diz que não vai subir as tarifas, ou seja, [a regulação] não tem nenhum sentido” (ENT03).

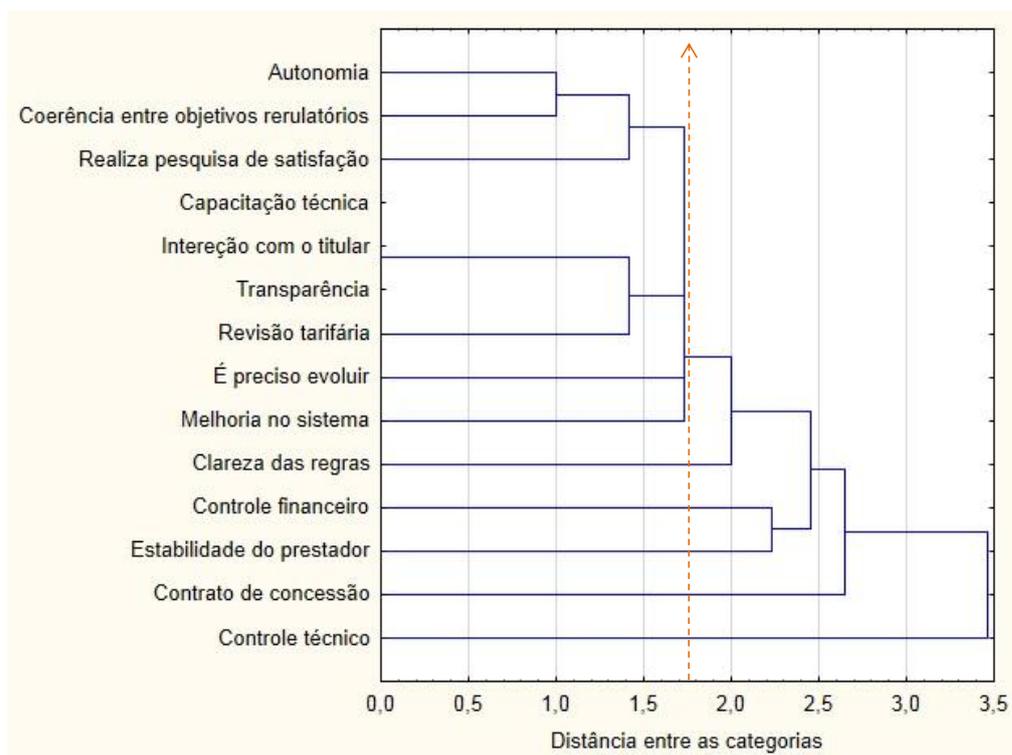
Pelo exposto, conforme observa, Peltzman (1989) a captura da agência de regulação integra-se ao contexto da análise o comportamento dos políticos. Assim, como Peltzman (1976) aborda os políticos escolhem o modo de regulação, em que o suporte político possa ser

ampliado. Neste caso, a qualidade, a ampliação e melhoria dos sistemas ficam prejudicados, pois, as tarifas não cobrem os custos de operação e, tampouco, isso ocorre por meio de subsídios do governo. O que acontece é que a qualidade dos serviços fica aquém do necessário para atendimento dos princípios básicos das políticas públicas de saneamento.

Finaliza-se a discussão do dendograma da FIG. 7.4 abordando-se trechos de discursos que serviram de base para outras categorias presentes na análise. A categoria *coerência entre objetivos regulatórios* pode ser demarcada no trecho em que o participante da pesquisa destaca ser importante para a regulação “ter conhecimento do setor regulado” (ENT04); além disso, a *falta de capacidade técnica* também é destacada, e o mesmo entrevistado menciona que “a agência regula vários setores e tem que distribuir suas energias entre eles, alguns setores têm avançado mais que outros” (ENT04). Este é o caso de agência de regulação que além de regular o saneamento em âmbito nacional, também efetua a regulação de outros setores da economia, resultando em *falta de capacidade técnica* para regular todos os setores.

**ARCE - Ceará, ARSI - Espírito Santo, AGR - Goiás, AGERGS - Rio Grande do Sul e ARSBAN - Natal (RN)**

O próximo conjunto avaliado consiste no agrupamento das categorias dos discursos dos entrevistados das agências que regulam empresas estaduais de prestação dos serviços de saneamento. A síntese das referidas categorias encontradas nos discursos está apresentada graficamente na FIG. 7.5.



**Figura 7.5:** O cenário institucional das agências ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN na percepção dos participantes da pesquisa

Esta categorização apresenta distintas semelhanças entre as variáveis delimitadas, mostrando-se de forma divergente dos conjuntos anteriores, em que, as categorias foram agrupadas com maior semelhança entre elas. Contudo, um corte na distância média de 1,75 facilita as discussões do dendograma. Este corte mostra um grupo bem delimitado e vários outros grupos dispersos: o primeiro com maior similaridade, por apresentar menor distância entre as variáveis, é composto por categorias de *autonomia*, *coerência entre objetivos regulatórios*, *realizar pesquisa de satisfação*, *capacitação técnica*, *interação com o titular*, *transparência*, *revisão tarifária*, *é preciso evoluir* e *melhoria no sistema*; na sequência são apresentados os grupos como *clareza das regras*; *controle financeiro*; *estabilidade do prestado*; *contrato de concessão* e *controle técnico*.

Com relação ao primeiro grupo observa-se que os entrevistados mencionam a existência da *autonomia* no universo da regulação. Para exemplificar esta categoria destaca-se o trecho do discurso “o ente regulador é uma agência do estado e não dos governos; os conselheiros são indicados pelo governador e aprovados pela assembleia [legislativa] (ENT08). Além disso, a menção à autonomia foi evidenciada no trecho do discurso a seguir: “[...]independência política, com independência financeira, administrativa, técnica [...]” (ENT12), quando perguntado sobre o que a regulação deve ter.

Na sequência, apresenta-se, de um modo geral, a sinalização dos discursos para a organização das ações de controle com base em indicadores. Esta essência pode ser comprovada por meio dos trechos dos seguintes discursos:

A agência acompanha atualmente o indicador de qualidade, o Banco Mundial exige que sejam cumpridos certos parâmetros (ENT09);

Temos indicadores, (...) um pacote de indicadores que avaliamos periodicamente (ENT10).

Destaca-se também a categoria *contrato de concessão*, que reflete a atividade da agência que efetua a regulação por contrato. No Brasil as agências de regulação da prestação dos serviços de saneamento pautam suas ações no instrumento contratual, que estabelece a maior parte das regras para que a agência realize suas atividades com base no que está estabelecido no contrato. O trecho do discurso “a regulação deve ter contratos que orientem as metas a serem cumpridas e definição de responsabilidades de cada ente [...]” (ENT09), exemplifica a importância do instrumento contratual no cenário institucional das agências que regulam as empresas estaduais. Ressalta-se que as agências reguladoras avaliadas neste conjunto apresentam a característica de realizar tanto a regulação econômica (*controle financeiro*) quanto a regulação da qualidade dos serviços (*controle técnico*). Nesta configuração o regulador relaciona o desempenho econômico e a qualidade dos serviços como a base de sua atuação; contudo, sem a devida organização, os reguladores podem inverter as prioridades, declarar que realizam uma das funções e não abordar a outra nas ações de controle, além de não observar o contexto social. O depoimento a seguir exemplifica esta característica:

[...] nós temos interesse em que a empresa vá bem financeiramente, que arrecadem, [...] incentivando a empresa a pagar as contas e a empresa por natureza também já negocia com seu usuário, então essa é uma forma que a gente tem de estar sempre atento controlando a necessidade de investimentos e tudo aquilo que eles venham a arrecadar na empresa (ENT12).

Deste modo, as ações de controle precisam se adequar às metas de desenvolvimento das áreas de AA e ES, como, por exemplo, a expansão da cobertura dos serviços e as melhorias na qualidade da prestação dos serviços.

Ao contrário do que é realizado nos casos estudados, com o recorrente viés de regulação econômica (custos, tarifas e retorno de investimentos), Marques Neto (2009) destaca que os objetivos da regulação devem atender às questões econômicas e sociais. Por outro lado, o ato de averiguar a modificação de tarifas é compreendido pelos entrevistados como adequada às ações a serem preconizadas pela regulação.

Sumarizando as categorias observadas nos depoimentos dos entrevistados que representam agências estaduais. Neste grupo, destaca-se a *efetivação dos contratos* entre os municípios e prestadores. Percebe-se uma preocupação por parte destas agências em estabelecer *normas* para realização da *melhoria na prestação* dos serviços, tendo em vista que o *controle técnico* (categoria com grande destaque neste grupo) é efetuado com base no que está estabelecido nos diversos contratos.

### AGENERSA – Rio de Janeiro e AGR – Tubarão (SC)

Um corte na distância média também ajuda a discutir o conjunto de agências apresentado na FIG. 7.6. Este agrupamento é composto por agências que regulam poucas empresas privadas como ocorre com a AGENERSA e a AGR – Tubarão. O dendograma apresenta três grupos, sendo dois deles compostos de categorias que apresentam maior distância em relação às demais variáveis, caracterizados pelo *controle técnico* e pelo *controle financeiro*. Nota-se que este conjunto de agência demonstrou paridade em relação ao conjunto que também regula prestadores privados (CRA e ERSSAN), sumarizado na FIG. 7.3. Ou seja, o fato das agências regularem empresas privadas, ainda que o controle técnico apresente-se de forma mais evidente, trará destaque maior ao controle financeiro na maior parte das categorias. Assim, entende-se que as agências de regulação têm uma maior preocupação em regular financeiramente aquelas empresas que são do setor privado.

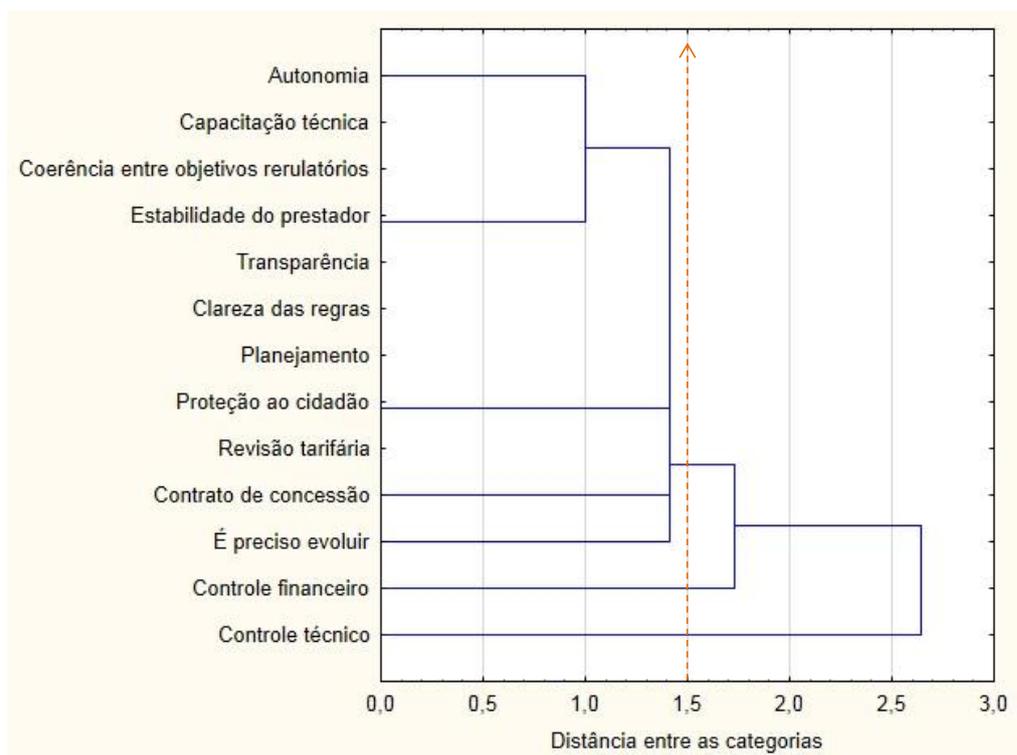




Figura 7.6: O cenário institucional das agências AGENERSA e AGR - Tubarão na percepção dos participantes da pesquisa

No que tange ao controle técnico, as falas evidenciam a tendência ao uso de indicadores para controlar a prestação dos serviços de AA e ES. Este mecanismo é justificável tendo em vista que a agenda reguladora apresenta itens (como padrão de potabilidade ou monitoramento dos custos) a serem mensalmente avaliados. Os reguladores buscam orientar suas atividades de controle pela análise dos referidos indicadores, mas podem correr o risco de desenvolver apenas um trabalho mecânico de regulação econômica e técnica resultando em que as metas de universalização e equidade não sejam atingidas. Tal situação pode ser constatada, por exemplo, no seguinte discurso: “a ideia é criar novas metas e não ficar preso somente às metas contratuais, esse é um trabalho que as agências estão fazendo agora, criar indicadores [...]” (ENT06).

Com relação ao grupo cujas categorias apresentam maior semelhança, ou seja, da categoria *autonomia até a categoria é preciso evoluir* chama-se a atenção para os seguintes trechos de discursos:

A agência deve criar resoluções que incentivem o prestador a atender as metas de universalização (ENT13);

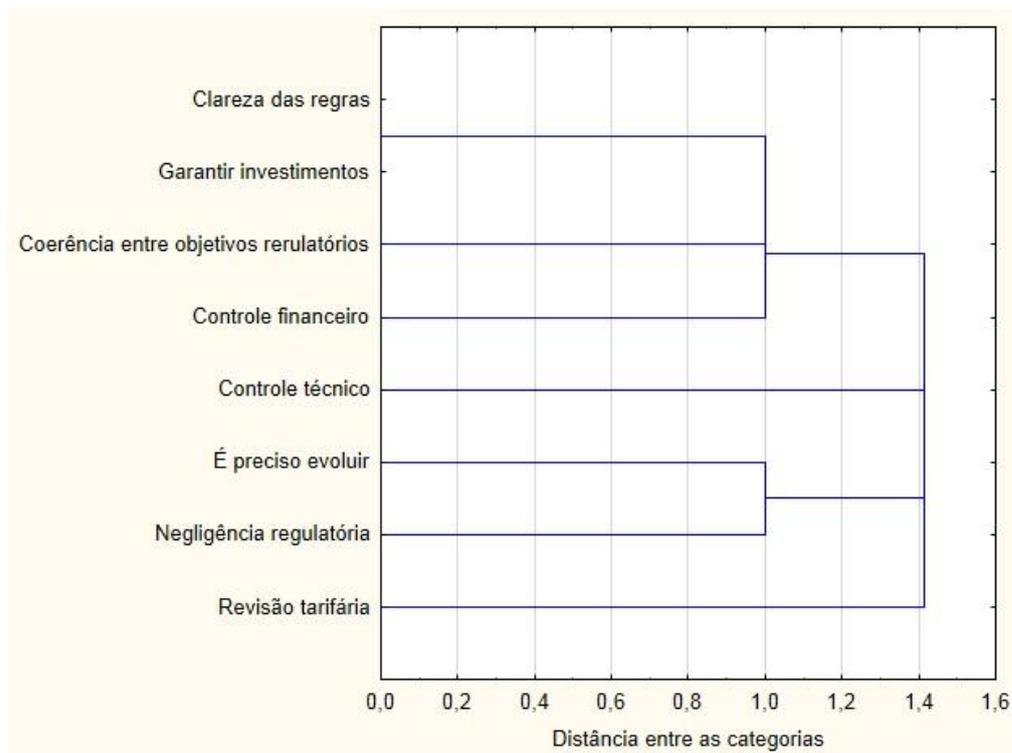
A regulação deve ter metas bem claras (ENT13);

Os dirigentes devem ter competência para o cargo que ocupam (ENT06).

A *clareza das regras*, assim como o planejamento e a *capacitação técnica* formam categorias mencionadas nos discursos que revelam o que deveria ter a regulação. Estas menções sinalizam as preocupações dos participantes, dirigentes de agências de regulação, em formatar ações que tangenciam às políticas públicas de saneamento.

### **AMAE - Joinville (SC)**

Por fim, destaca-se a AMAE, agência municipal que regula um sistema autônomo de água e esgoto. O dendograma da FIG. 7.7 sumariza graficamente as categorias e suas relações observadas nos discursos do entrevistado. Estão relativamente destacadas das demais categorias a *revisão tarifária* e o *controle técnico*.



**Figura 7.7:** O cenário institucional da AMAE na percepção do entrevistado

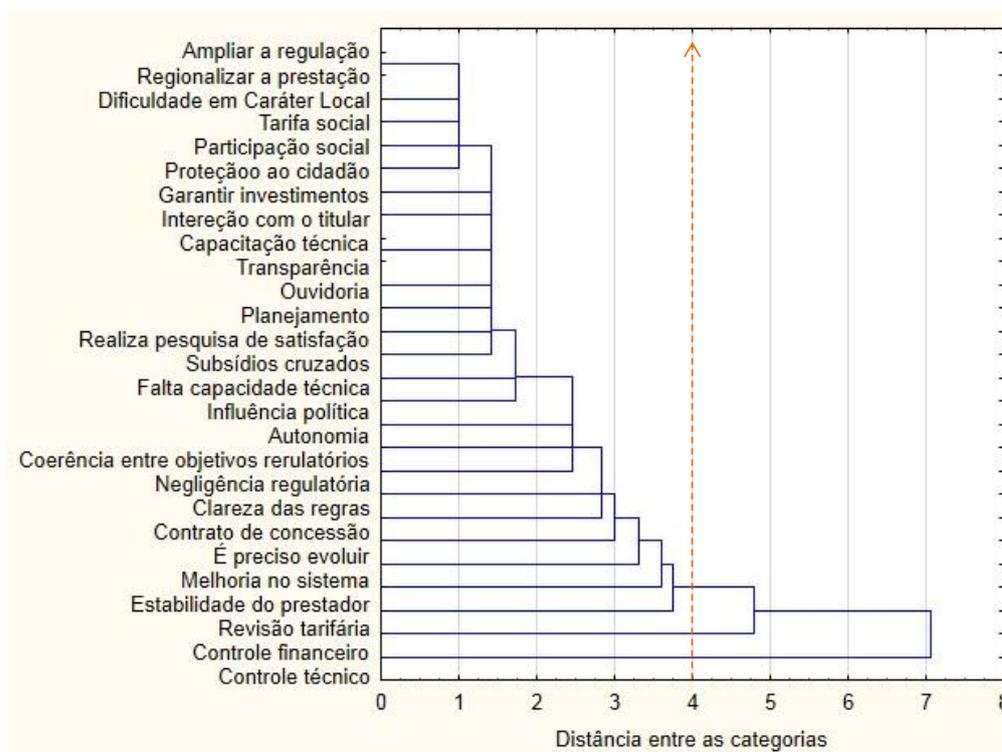
Como se apreende do discurso relativo a este caso, a parte econômico-operacional, econômico-financeira tem peso importante para a agência e o viés econômico é bastante relevante para as ações.

“Alguns pontos da cidade apresentam dificuldades em relação à qualidade dos serviços” (ENT11), destaca o discurso, referindo-se às zonas rurais e à dificuldade de implantar redes de esgotamento sanitário nessas áreas. Sabe-se que as zonas rurais são carentes de redes de esgoto, no entanto, o atendimento aos direitos dos cidadãos pode ser feito por meio de políticas que pensem na resolução de problemas. É oneroso levar sistemas como estes para as zonas rurais, mas, devem ser alcançados os objetivos de atendimento aos direitos dos cidadãos conforme estabelecido na Lei N° 11.445 de 2007. É papel da regulação criar instrumentos que potencializam a elaboração e prática de planos de saneamento.

### 7.2.1 Considerações sobre o cenário institucional

Os discursos mencionam averiguação de metas dos prestadores, situação do atendimento ao público e a qualidade da água, por exemplo, mas é possível notar que as ações de controle permeiam pontos básicos dispersos nas agendas das instituições reguladoras. Ainda assim, nos discursos a dimensão social não foi priorizada nas instituições estudadas, como pode ser visto na FIG. 7.8. Fica claro, com base nas categorias encontradas nos depoimentos dos

entrevistados, que o *controle técnico*, *controle financeiro* e a *revisão de tarifas* apresentam-se como categorias distintas das demais. Esta segregação está relacionada com a maior intensidade entre as categorias elencadas.



**Figura 7.8:** O cenário institucional das agências estudadas, na percepção dos participantes da pesquisa

A similaridade apresentada por categorias como *ampliar a regulação*, *regionalizar a prestação*, *dificuldade em caráter local*, *tarifa social* e *proteção ao cidadão* mostram a preocupação dos entrevistados em modificar as funções, escala de abordagem ou mesmo participar das definições políticas para a área do saneamento. No entanto, a gestão das instituições é desarticulada das políticas públicas de saneamento e priorizam a regulação econômico-financeira em detrimento de aspectos sociais. Esta hipótese pôde ser comprovada, de forma isolada, para os conjuntos analisados e para o agrupamento maior que contempla as categorias dos discursos de todos os entrevistados, como apresentado na FIG. 7.8.

Com base no exposto, o Cenário Institucional apresenta-se preponderantemente com o perfil regulatório técnico-financeiro. Além disso, percebe-se a existência de um empenho das agências avaliadas em criar ou adaptar mecanismo de controle próprio, independentemente das metas contratuais, quando essas agências não têm este instrumento. Assim, reitera-se que foi possível observar por meio dos discursos proferidos que a regulação de fato é técnica e

com forte viés econômico, entretanto essas são as funções estabelecidas por meio das legislações de criação das agências, conforme demonstrado no capítulo 5.

O quadro pessoal das agências busca mecanismos para efetuar o formato regulatório. Concentram suas atividades em construir indicadores de regulação e em reforçar a dimensão econômica, por meio da contabilidade regulatória. Buscam, deste modo, maneiras de se fortalecer institucionalmente dentro da lógica estabelecida no processo de reforma para a área do saneamento. Um exemplo desta característica está apresentado no depoimento do ENT06, uma menção à influência da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) nas ações das agências brasileiras. O referido entrevistado menciona: “a própria ABAR propôs uma série de indicadores operacionais, financeiros e de atendimento ao público, para que todas as agências trabalhem com eles [...]” ENT06.

Nota-se que apesar da Lei nº 11.445, de 2007, no caso do Brasil, permitir instituições reguladoras no máximo com abrangência estadual (Art. 23 § 1º), a ABAR, em âmbito federal, não se constitui agência de regulação, mas desenvolve delimitações para essas agências no âmbito do saneamento, sendo relevante para o cenário institucional. O arranjo das agências municipais e estaduais estudadas do Brasil vai ao encontro do modelo de regulação dos serviços de saneamento, em nível federal, que ocorre em outros países da América Latina (como, por exemplo, Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai), com agências federais de regulação dos serviços de saneamento. Certamente, apresentam distinções e focos diferenciados como mostrado na discussão anterior. No entanto, cabe ressaltar que o papel atual das agências, no que tange às ações de controle, tem como base os contratos entre os municípios e os prestadores dos serviços de AA e ES, constituindo-se em modelo híbrido de regulação (TRÉMOLET e BINDER, 2010).

Destaca-se, ainda, a tendência de as agências de regulação em proporcionar a *estabilidade do prestador* vindo à frente das demais categorias quando o corte na distância média é feito. Por outro lado são o *controle técnico*, *controle financeiro* e *revisão tarifária* categorias díspares das demais se observarmos todas as agências de regulação estudadas. Neste sentido, percebe-se que entre as agências que regulam uma grande quantidade de prestadores, existir o foco na eficiência dos prestadores como solução para melhoria da prestação dos serviços.

Deste modo, considera-se que o objetivo específico de compreender o papel das agências reguladoras sob a percepção de atores relacionados ao tema da regulação foi atingindo. Assim

como o objetivo de apresentar elementos para o debate acerca do controle social nas políticas públicas de saneamento.

### **7.3 A promoção do interesse público**

Com o intento de discutir a promoção do interesse público a pergunta formulada para discussão desta etapa do trabalho foi: “o processo regulatório está pautado na perspectiva dos direitos sociais de cidadania?” Foram analisadas as respostas dos entrevistados acerca da participação da população na construção das ações da agência; as dificuldades para o desenvolvimento destas ações; sobre as medidas que devem ser tomadas a fim de se equilibrar objetivos econômicos e sociais; e sobre a qualidade dos serviços em regiões/áreas cujos custos de operação são mais elevados.

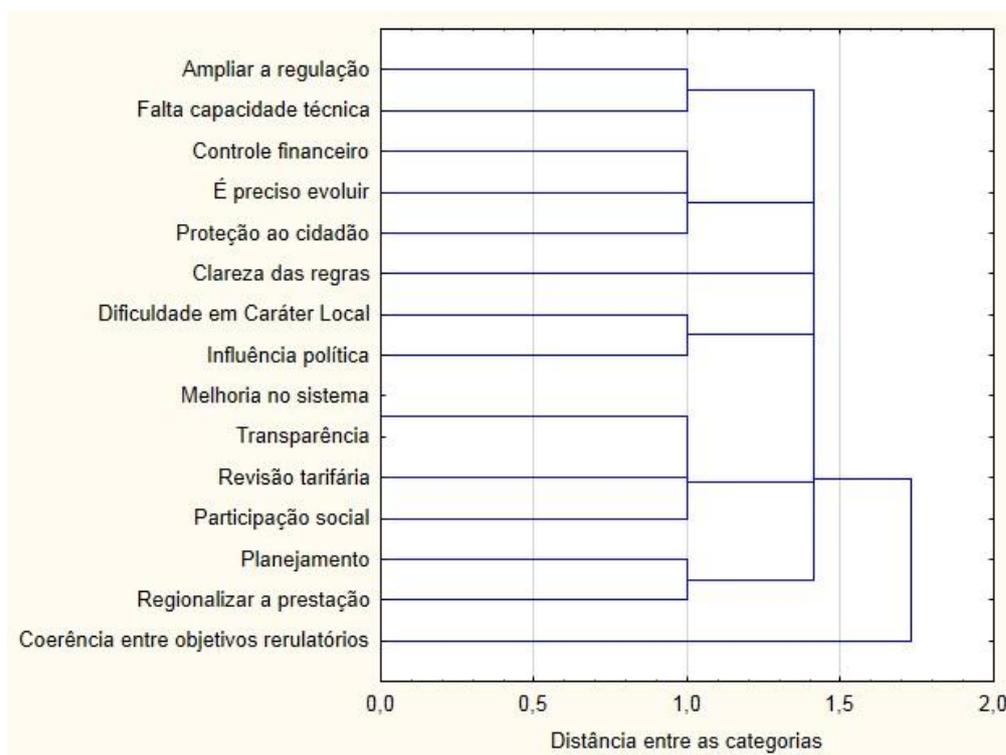
Nesta seção, destaca-se o que é pertinente para a efetivação do interesse público na visão dos atores envolvidos na pesquisa. Assim, procurou-se observar nas falas dos entrevistados as categorias que representam esta essência. Nesta perspectiva, a hipótese central para a discussão desta seção é: “as agências reguladoras são passíveis de serem capturadas e, por isso, promovem de forma imperfeita o interesse público”. Os objetivos específicos preponderantes para a avaliação da promoção do interesse público estão abaixo relacionados:

- Averiguar os objetivos regulatórios frente as demandas sociais, com especial ênfase nas questões econômicas;
- Identificar ações das agências reguladoras que visem à promoção dos interesses públicos, com foco nas experiências de participação social.

Nesta perspectiva são discutidos os conjuntos previamente selecionados.

#### **CRA - Colômbia e ERSSAN - Paraguai**

O FIG. 7.9 sumariza a promoção do interesse público na percepção dos entrevistados que estão relacionados às agências que regulam grande prestador e vários prestadores privados, como é a formatação das agências colombiana e paraguaia.



**Figura 7.9:** A promoção do interesse público na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à CRA e a ERSSAN

Nota-se que houve relativa similaridade entre as categorias que compõem o dendograma. A dificuldade de articulação e da promoção de diálogos entre os vários sujeitos (população, prestadores e regulador), para conseguir êxito nas ações do saneamento, pôde ser observada nos discursos dos entrevistados. Essa característica está ressaltada, por exemplo, no depoimento a seguir: “delimitar todos os atores [...], consensos políticos, níveis de diálogo e interação são necessários para seguir avançando” (ENT01).

Também foi apontado como entrave para se atingir a eficácia na prestação a falta de capacidade técnica, compreendida como a carência de recursos humanos para desenvolver as ações, o que corrobora as categorias ampliar a regulação e é preciso evoluir. Neste sentido, a promoção do interesse público desejável pelos entrevistados apresenta coerência entre objetivos regulatórios. Nota-se que as categorias selecionadas nos discursos mostram a necessidade de se realizar a clareza das regras, como observado no trecho do discurso: “[...] a regulação tem que garantir o equilíbrio entre as metas propostas pelo governo, em relação ao que se quer regular [...]” (ENT01). Além de demonstrar dificuldade de agir em caráter local, como pode ser observado no trecho do discurso a seguir:

[...] a regulação de caráter local é um pouco difícil de alcançar e de conseguir que chegue ao usuário [...] tem que promover a regionalização das áreas para não ter tanta dissolução (ENT01).

No que tange à temática qualidade dos serviços versus alto custo de operação. Os discursos mostram que a qualidade deve ser a mesma, aspecto que tem grande intensidade nos depoimentos dos entrevistados, como a seguir:

[...] a qualidade tem que ter o mínimo que é igual pra todo mundo por conta de questão de saúde pública a qualidade da água que chega na torneira ela não pode ser diferente da minha casa para a casa do bairro vizinho a água que corre na rede pública tem que ser de mesma qualidade [...] (ENT05).

Para a promoção da equidade na prestação dos serviços é preciso articular investimentos com planejamento regionalizado e buscar ferramentas que promovam a sustentabilidade social e econômica. Alguns discursos mostram que a qualidade dos serviços prestados deveria ser a mesma para todos os usuários com subsídios adicionais do governo para cobrir os custos. Mostram também que existe a necessidade de se ter igualdade na qualidade da prestação de serviços e que as dificuldades elencadas (principalmente em áreas mais distantes e de difícil acesso) precisam ser superadas. Neste sentido, apesar de os entrevistados evidenciarem nos discursos a importância da equidade, em outros pontos das entrevistas, quando foi pedido para contraporem a qualidade e os custos de operação, percebeu-se que de fato não há equidade, o que é justificado pelo elevado custo de operação, conforme fica evidenciado por alguns discursos que refletem as diferenças de qualidade segundo diferentes acessos aos serviços de saneamento. Esta concepção pode ser observada no depoimento abaixo:

[...] tem que ser diferente, porque a situação é diferente, os custos são mais altos, porque o seu setor não é o mesmo.[...] eu como regulador, não posso pedir eficiência na zona rural, [...]. Se existem custos diferenciados, tem que ter uma regulação diferenciada (ENT05).

Ressaltam-se que muitos prestadores dos serviços de saneamento que atuam no Paraguai consistem em pessoas físicas e não têm o aparato técnico para oferecer os serviços com a qualidade desejável. Neste sentido, para equilibrar os objetivos econômicos e sociais, o entrevistado considera que “[...] deve-se ter uma regulação diferenciada para pequenos prestadores em zonas rurais [...]” (ENT05). Esta postura vai ao encontro de categorias encontradas nos discursos que mostram a necessidade de se desenvolver uma política pública pertinente à realidade local.

A regulação dos serviços de água e esgoto no Paraguai não é compatível com o formato de prestação dos serviços no país. A categoria regionalizar a prestação sumariza a necessidade de readequar a prestação dos serviços de AA e ES. Contudo, a dificuldade de modificar este processo está relatada no trecho do depoimento a seguir:

No Paraguai, [...] anterior a essa regulação [ano 2000][...] não tinha uma lei, um planejamento nesse setor, [...] não tem muito problema para conseguir água. Você faz um poço, 60 metros, 70 metros, você tem água [...] como não temos um planejamento fica fácil [fazer assim]... pensa o serviço de água aqui, numa zona nova que está sendo integrada, [alguém] fez um poço, uma cisterna... logo o meu vizinho da frente faz a mesma coisa, logo você tinha uma, duas, três empresas... ai vem o governo, depois que já tinha três mil prestadores privados abre uma empresa também [...] depois vem a regulação dizendo que tinha que fechar os sistemas em um prazo de 10 anos, [...] a partir de julho que vem [de 2012] faz 10 anos e vence [o prazo], mas entretanto, tem áreas de superposição, nessa área você não pode trocar de operadora, [...] tem que ver depois como é que vai fazer essa troca [...] (ENT05).

O depoimento acima mostra a complexidade de se efetuar a regulação da prestação dos serviços públicos de AA e ES no Paraguai. Com base nos dados é possível notar que o formato de regulação não se encaixa no processo histórico do saneamento no país. O ente regulador foi criado para efetuar a regulação dos serviços de AA e ES na mesma perspectiva da reforma realizada para área de saneamento no âmbito da América Latina. Contudo, tal proposta de regulação é completamente diferente da múltipla realidade paraguaia. A realidade muito diferente de outros países, como o Chile, por exemplo, que passou pelo processo de reforma de forma gradual, como observa Jouravlev (2004), com implementação do novo quadro legal e criação do ente regulador, sistemas de subsídios, melhoria do quadro legal e incorporação do capital privado. O trecho do discurso a seguir contrapõe o referido procedimento, elucidado por Jouravlev (2004):

A gente tinha uma regulamentação e não podia ser aplicada a nossa realidade. O que é principal para uma agência reguladora é ter um conhecimento exato do setor. Que quantidade de operadores tem, qual a ocupação deles, qual a capacidade de impacto que tem [...]é, além de bons técnicos, boa regulação, é conhecimento real do setor na área que vai atuar (ENT05).

Assim, destaca-se que para o caso do Paraguai, é de difícil atender à necessidade de compreensão do sistema a ser regulado. Observa-se que a instituição reguladora está avançando na organização dos serviços de saneamento concomitantemente à realização das atividades de regulação, “a gente está trocando estas regulamentações, que são [agora] muito mais de acordo com a realidade” (ENT05). Ou seja, conhecer o que se está regulando, como elucidada Williamson (1976), é condição para eficácia da regulação.

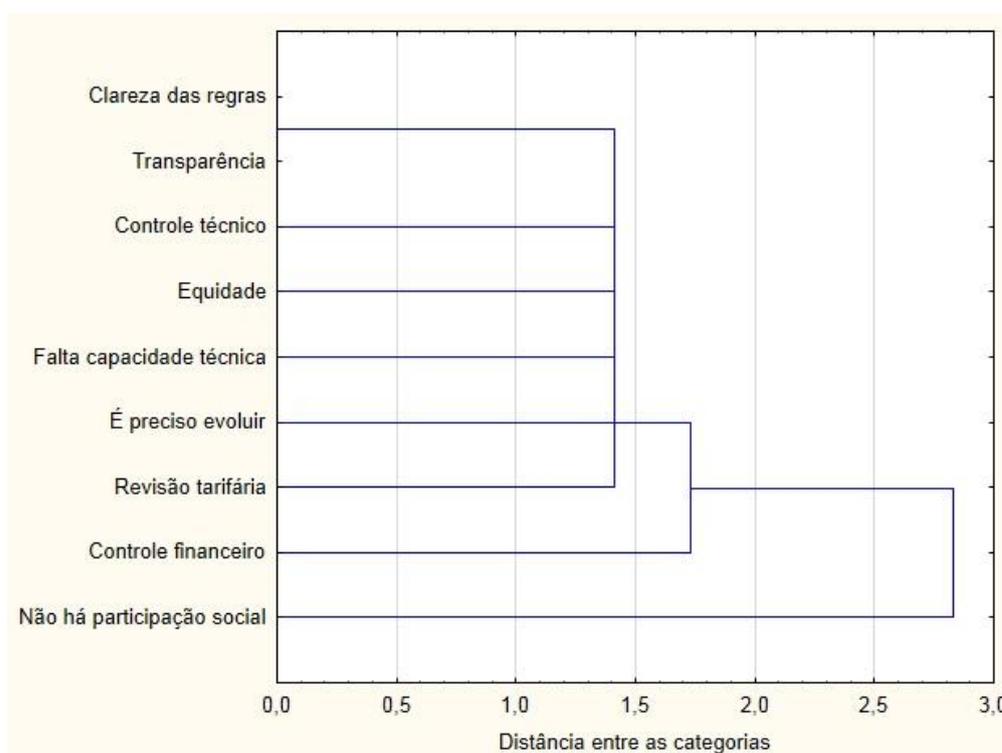
Da mesma forma, na Colômbia, “os pequenos prestadores não conhecem a comissão de regulação” (ENT02) e uma das principais dificuldades nesse campo consiste em lidar com os pequenos prestadores, tendo em vista que muitos não “são especializados e ou verdadeiras empresas prestadoras de serviço público” (ENT02). Com relação à participação social, o



seguinte trecho do discurso é destacado: “[...] temos a obrigação, qualquer revisão tarifária deve ocorrer com a participação da população [...]”. Percebe-se que a legislação estabelece que devem ser realizadas consultas públicas para a definição das tarifas. E também consultas em linha para projetos de caráter não tarifário, tais como as melhorias no processo de gestão das empresas.

### URSEA - Uruguai e ASEP - Panamá

Por outro lado, no que tange ao conjunto que engloba as agências que regulam grandes prestadores nacionais, como acontece no Panamá e no Uruguai, é possível observar na FIG. 7.10 o comportamento de nove categorias que sumarizam a perspectiva do interesse público para o referido conjunto.



**Figura 7.10:** A promoção do interesse público na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à ESAP e a URSEA

Observam-se semelhanças na maior parte das categorias apresentadas no dendrograma. A necessidade de *clareza das regras*, *transparência* e *equidade* está relacionada ao *controle técnico* e à *revisão tarifária*, da mesma forma que a necessidade de amadurecimento, como refletido no trecho do discurso: “as ações regulatórias ainda necessitam tempo de amadurecimento” (ENT04), conforme se observou nas categorias *é preciso evoluir* e *falta de*

*capacidade técnica*, que contrapõem-se à categoria *não há participação social*. O tema participação social, no entanto, está abordado na seção 7.5, que abrange o controle social.

A existência de poucos recursos humanos é uma dificuldade para ambas agências avaliadas neste conjunto, o que também pode ser constatado para o conjunto Paraguai/Colômbia. Observa-se na fala dos atores que o quadro reduzido de funcionários das agências prejudicam a regulação multissetorial em âmbito nacional. Desde modo, o interesse público, que significa a adequada provisão dos serviços públicos com amplo acesso aos cidadãos e com a qualidade necessária, fica prejudicado. Regular a prestação dos serviços, nos moldes da reforma da área do saneamento como aconteceu na América Latina, a partir do final do século XX, se converteu em compromisso econômico não adequado às realidades dos países, ao menos no que tange ao interesse público. Observa-se que o número insuficiente de funcionários que desenvolvem a atividade de regulação é um indicador de falta de compromisso com a população. Um dos entrevistados menciona:

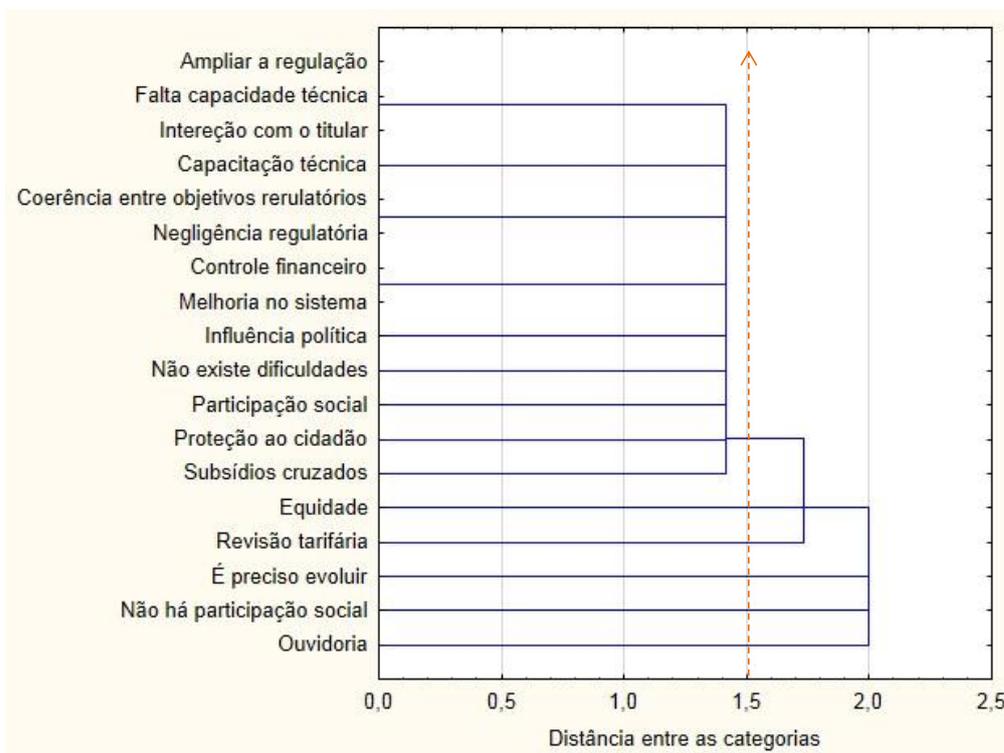
[...] no nosso caso não foi consultado e nem informado resolveu-se entre quatro paredes, sobretudo foram criados mais por organismos financeiros que exigiu marcos regulatórios e organismos reguladores (ENT04).

Ressalta-se neste trabalho que a crítica não está relacionada às pessoas que trabalham desenvolvendo às atividades regulatórias, mas, aos formatos que os governos adotaram para validar à prestação dos serviços públicos. Percebe-se a existência de organismos que fomentam pouco a participação da população e quando ocorrem, provavelmente, isso se dá por obrigação legal. Assim, apesar de observar trechos dos discursos que se referem, por exemplo, “a qualidade deve ser a mesma para todos, porque está relacionado com a saúde da população” (ENT03) ou ainda, “[...] na hora de pensar na expansão do serviço de água potável e também esgotamento sanitário se definem critérios de qualidade [...]” (ENT04), percebe-se que essas ações são atividades que as agências realizam em benefício da população, mas, que não alcançam plenamente os objetivos pretendidos, quando pensa-se em direito social de cidadania.

**ARCE - Ceará, ARSI - Espírito Santo, AGR - Goiás, AGERGS - Rio Grande do Sul e ARSBAN - Natal (RN)**

Com relação a análise da promoção do interesse público no conjunto de agências que regulam prestadores estaduais, apresenta-se um grupo distinto que é composto pelas categorias *ouvidoria*, *não há participação social*, *é preciso evoluir*, *equidade e revisão tarifária*, e outro

composto das demais variáveis (FIG. 7.11). Optou-se por fazer o corte sobre a distância 1,5. Assim, os grupos formados ajudam a discutir as variações para este conjunto de agências.



**Figura 7.11:** A promoção do interesse público na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN

O primeiro grupo é composto pelo maior número de variáveis, evidenciado por categorias como *falta de capacidade técnica*, *capacitação técnica*, *influência política* *participação social* e *proteção ao cidadão*. As duas primeiras categorias listadas anteriormente revelam que os recursos humanos das agências não comportam as demandas regulatórias ou que é necessário um quadro especializado para que tais demandas sejam atendidas. Como apontado nos trechos de discursos a seguir:

No momento a principal dificuldade é o reduzido quadro de servidores. A não contratação de novos servidores tem atrasado a nossa fiscalização, tem reduzido o número de fiscalizações que a agência pode fazer (ENT07);

A dificuldade é não ter quadro técnico de especialistas e analistas em regulação e fiscalização (ENT10);

O que eu acho que uma boa regulação deve ter, primeiro tem que ter um corpo técnico que não mude constantemente e seja capacitado (ENT08).

É possível que maior número de funcionários e melhor capacitados poderia dar mais eficácia ao ente regulador. Do mesmo modo, a categoria *influência política* também foi evidenciada,

de forma indireta, nos discursos para este conjunto, como pode ser observado no seguinte trecho: “existem situações em que a entidade reguladora (como acontece em vários estados) tem dirigentes com indicação puramente política e pouco técnica” (ENT08). O participante da pesquisa, neste caso, justifica que na instituição que ele representa a existência única de dirigentes com indicação política não acontece, e que apesar de terem cargos de confiança, os procedimentos técnicos são prevalecidos. Mas fica evidenciada a grande possibilidade de captura da agência pelo governo, reiterando-se a visão de Peltzman (1976), a qual ressalta a ampliação de suporte político de governantes por meio de ações coordenadas pelas instituições reguladoras.

Outros grupos apresentados no dendograma são compostos por variáveis como *equidade*, *revisão tarifária* e *ouvidoria*. Estas categorias sumarizam os discursos realizados pelos entrevistados, sendo que a *ouvidoria* é tida como participação popular, sendo mencionados apenas de forma incipiente outros mecanismos de participação durante as discussões que definiram as políticas das agências. Os seguintes trechos dos discursos demonstram esta perspectiva:

A participação da população ocorre por meio de reclamações não atendidas pelo prestador dos serviços (ENT08);

A população é ainda muito pacífica em termos de exigir da agência, quando a população quer alguma coisa ela já vai direto na companhia [...] (ENT12);

A participação da população é tímida e reduzida [...] Audiências públicas são usadas para explicar os critérios de reajuste [...] Pesquisas de satisfação em relação à prestação dos serviços públicos são feitas anualmente no estado (ENT07);

Consultas públicas são feitas, mas, a população participa muito pouco (ENT09);

A população não tem participação efetiva nos procedimentos regulatórios (ENT10).

Os atores sociais envolvidos na área de saneamento ajudam a promover a transparência que, por sua vez, converte-se em melhorias para a população. Neste sentido, o processo de evolução no que tange à promoção do interesse público, está comprometido pela redução da governabilidade ao plano instrumental, não fomentando ações e progressos necessários ao pleno atendimento da sociedade (CASTRO, 2011). Assim é preciso desenvolver ações de governabilidade em todas as ações que partilham da natureza intersetorial. No entanto, os trechos dos discursos apresentados em seguida não representam os ditames dessa governabilidade esperada:

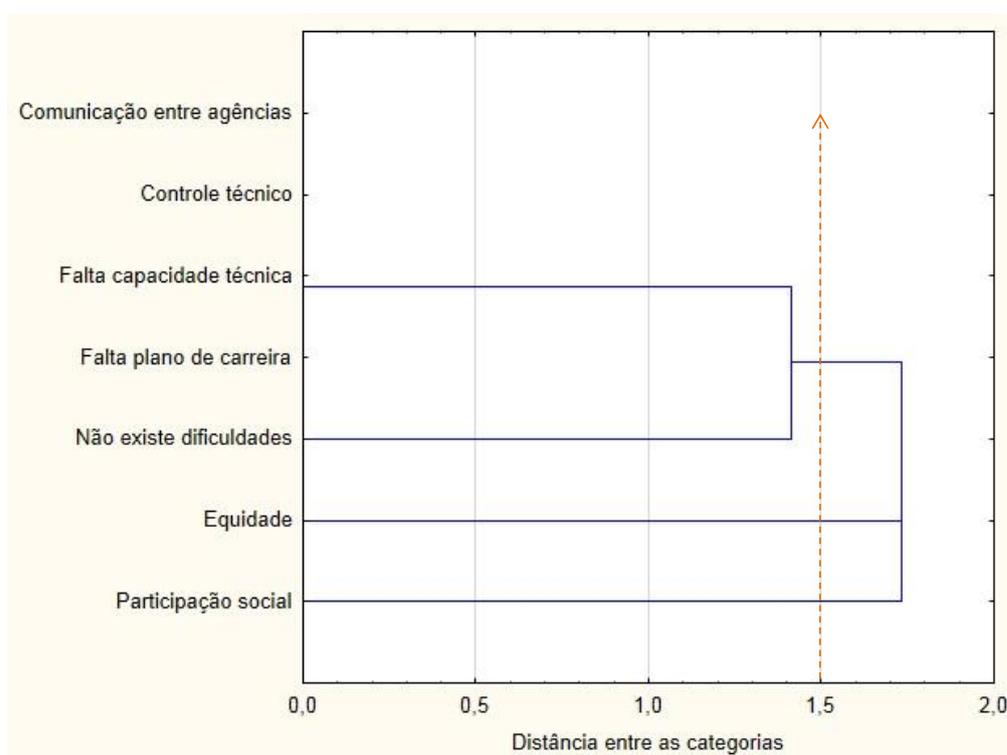
A situação da regulação ainda não é ideal, mas, existe grande experiência no estado (ENT07);

Um grande desafio é fazer com que os prefeitos participem do processo regulatório. Tem prefeito que desconhece a agência (ENT08).

Além disso, ao que se refere à equidade na prestação dos serviços, a agência reguladora não provê o setor com mecanismos suficientes para fazer valer os seus princípios básicos. Constata-se, portanto, que o interesse público não tem prevalecido. Tal panorama mostra uma forma de captura da agência, tendo em vista que os prestadores não realizam a prestação de todos os serviços de forma igualitária.

### AGENERSA – Rio de Janeiro e AGR – Tubarão (SC)

Na sequência está apresentado o agrupamento que é composto por agências que regulam poucas empresas privadas, como ocorre com a AGENERSA e a AGR–Tubarão. O dendograma da FIG. 12 apresenta três grupos, um mais distante, que evidencia a *participação social*, outro que evidencia a *equidade* e o grupo com maior semelhanças entre categorias. Este último grupo é evidenciado pelo *controle técnico* e pelo *controle financeiro*.



**Figura 7.12:** A promoção do interesse público na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à AGENERSA e AGR - Tubarão

Para este conjunto, no que concerne à promoção do interesse público, ficou evidenciada a categoria *participação social*, a qual, na visão dos entrevistados vinculados à agências que regulam prestadores estaduais, ocorre, principalmente, por meio de mecanismos de ouvidoria. Na percepção dos entrevistados o processo de empoderamento é concreto e os atores consideram que o processo regulatório apresenta sucesso no que tange ao controle social.

Na região que esta agência regula a população é muito mobilizada (ENT06);

Participação da população ocorre por meio do conselho construtivo, que representa a sociedade organizada [...] e por meio da ouvidoria (ENT13);

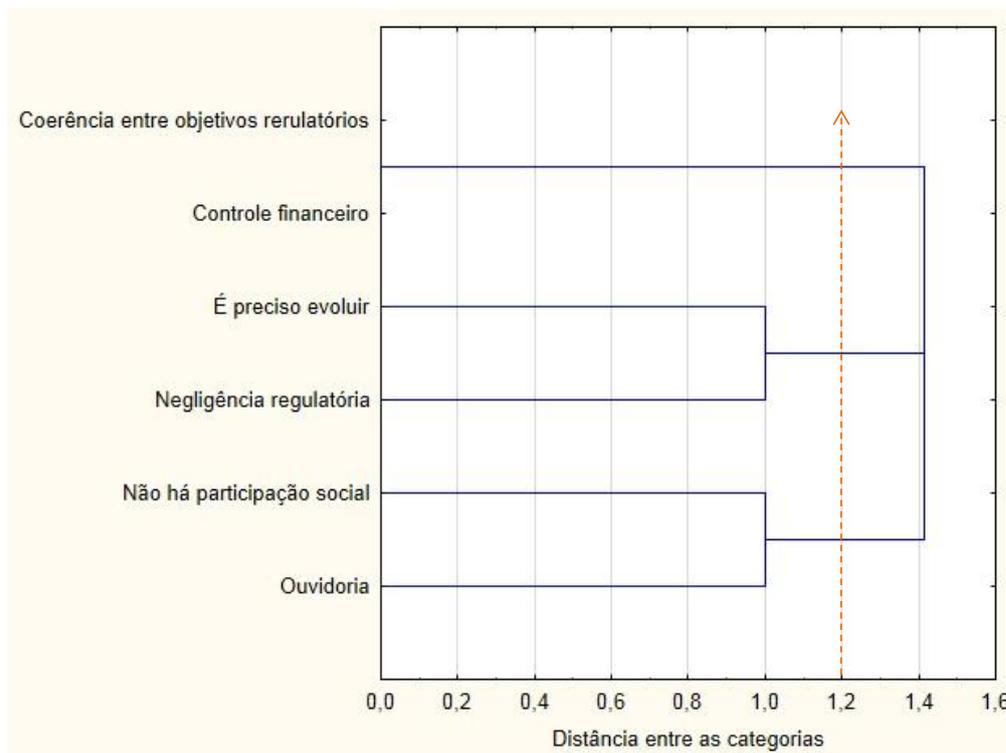
Na verdade atualmente a gente está tendo bastante sucesso [no processo regulatório] (ENT13).

Contudo a governabilidade esperada com a participação social, como apontam Heller *et al.* (2007), não é observada por meio dos discursos proferidos. O grau de participação dos cidadãos e o controle social são mecanismos a serem considerados no processo de avaliação de políticas públicas.

A *falta de plano de carreira* aos servidores é também uma questão tocante à possibilidade de captura da agência. Em relação a isto Owen e Braeutigam (1978), apontam a perda de funcionários das agências para o prestador dos serviços. Em parte, isso foi observado em um dos depoimentos, no qual se observa um alerta sobre a importância de se ter um bom plano de carreira para que os funcionários capacitados não venham a deixar a agência: “bons planos de cargos, para poder fazer concurso e admitir pessoas boas, capacitar e incentivar essas pessoas a permanecerem na agência” (ENT06).

## AMAE

Finaliza-se com a AMAE, agência municipal que regula um sistema autônomo de água e esgoto. O dendograma da FIG. 7.13 mostra as categorias observadas no discurso do entrevistado. Um corte na distância 1,2 evidencia três grupos distintos, o que mostra *coerência entre objetivos regulatórios e controle financeiro*; o segundo grupo, composto pelas categorias *é preciso evoluir e negligência regulatória* e o terceiro grupo que apresenta semelhanças em relação ao segundo (pela mesma distância: 1,0) que engloba as categorias *não há participação social e ouvidoria*.



**Figura 7.13:** A promoção do interesse público na percepção do entrevistado vinculado à AMAE

Sobre a participação da população nas ações da agência de regulação, o entrevistado assume que esta seja incipiente e de forma análoga ao conjunto de atores que fazem parte do processo de regulação de prestadores estaduais, este participante da pesquisa também destacou em sua fala a *não participação social*, que quando acontece, se dá, na visão do ENT11, por meio do mecanismo de ouvidoria. Os trechos do discurso abaixo selecionados, evidenciam este aspecto:

Esse é um ponto que a gente está tentando solucionar, esse é um ponto frágil, a gente tem pouca participação popular, a participação é restrita (ENT11);

No trabalho da agência a participação da população ainda é limitada, o controle social ainda é incipiente de maneira geral (ENT11);

A participação popular ocorre por meio da ouvidoria (ENT11).

No que tange às variáveis negligência regulatória e é preciso evoluir, os trechos destacados a seguir evidenciam tais categorias:

A agência tem problemas internos de estrutura o que dificulta cumprir o planejamento (ENT11);

[...] a gente está passando por um período significativo de mudanças, o município teve durante trinta anos a concessão que foi transferida pra

empresa estadual [agência foi criada para regular a empresa de economia mista municipal] [...] ENT11.

É patente o amadurecimento das ações da agência, inclusive no que concerne ao envolvimento de atores em níveis diferenciados de discussão. Dessa feita, é possível moldar o processo regulatório ainda em construção. Contudo, algumas ações referentes à coerência entre objetivos regulatórios são passíveis de serem consideradas, como, por exemplo, a preocupação de realizar as atividades regulatórias a fim de [...] equilibrar o sistema, de forma que os usuários mais carentes possam ter acesso aos serviços [...] (ENT11).

### **7.3.1 Considerações sobre a promoção do interesse público**

A hipótese de que “as agências reguladoras são passíveis de serem capturadas e, por isso, promovem de forma imperfeita o interesse público” pôde ser observada por meio dos discursos dos atores envolvidos no processo regulatório que convergem para que o interesse público ocorra de forma imperfeita. Para o conjunto CRA/ERSSAN uma das questões mais relevantes é o desconhecimento do sistema regulado, dado que existe um número muito grande de prestadores. Ambas agências têm buscado reestruturação com vistas à melhor regular a extensa área do saneamento na Colômbia e Paraguai.

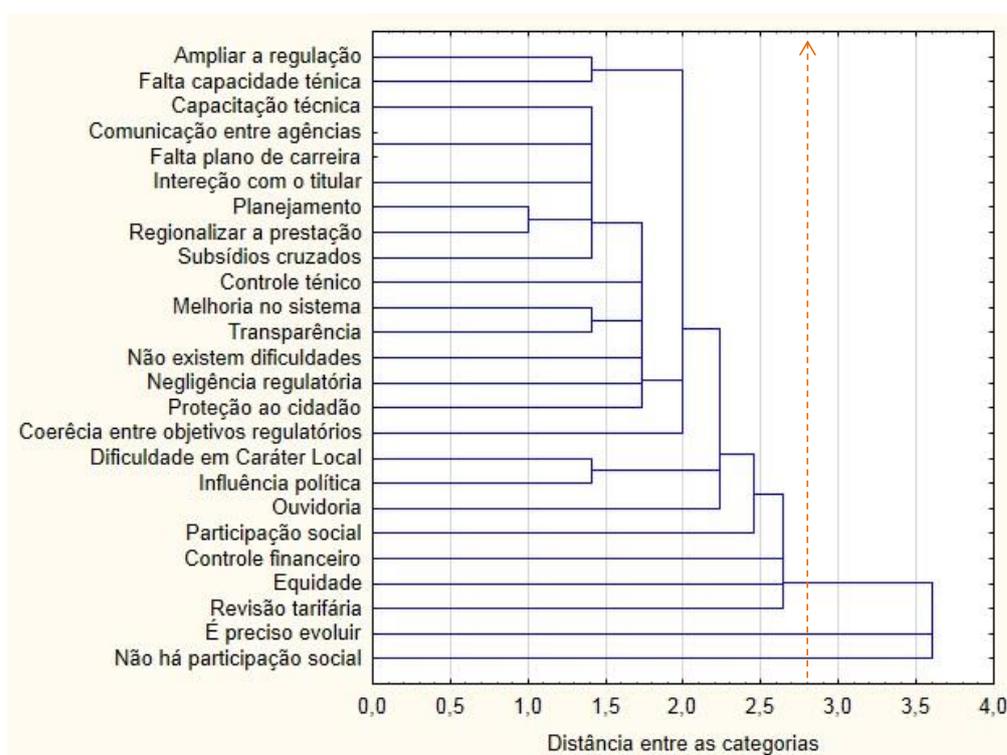
A abrangência nacional das instituições reguladoras com a responsabilidade de acompanhar localmente as ações de saneamento constitui-se um grande entrave para a promoção do interesse público. Especialmente no caso do Paraguai, é evidente que o processo de reforma do saneamento nos moldes da abertura do mercado, a partir da década de 1980, não é condizente com a realidade do país, e a ERSSAN tem apresentado muitas limitações para cobrir todos os prestadores dos SAE naquele país.

Com relação à ESAP e a URSEA, é notório como é incipiente a participação da população no processo regulatório e o grau de influência do governo nas ações das agências. Ainda que a captura regulatória se refira aos procedimentos realizados entre o ente regulador e o prestador dos serviços, Salgado e Mota (2005) destacam que o governo pode também ser sujeito dessa captura. As ações das agências que regulam prestadores estaduais também demonstraram prejuízo ao interesse público. A principal questão apontada pelos atores está relacionada à não existência de um quadro técnico que consiga atender todas as demandas. Além disso, a participação da população não ocorre, de um modo geral, na tomada de decisões das instituições regulatórias, bem como a proximidade com o titular dos serviços, a fim de planejar as ações, também não foi constatada nas falas dos atores.



A AGENERSA e a AGR – Tubarão demonstraram muitos mecanismos de participação da população, o grau dessa participação está mencionado na sequência do trabalho. A inexistência de bom plano de carreira para os funcionários possibilita que, após uma experiência de trabalho na agência de regulação, eles podem deixar a instituição para então se tornarem funcionários de uma empresa regulada pela agência. No caso da AMAE a participação social nas ações da agência também é incipiente, além de apresentar problemas estruturais sendo necessário evoluir para poder promover o real interesse público.

A FIG. 7.14, mostra a articulação das diversas categorias selecionadas dos discursos de todos os participantes da pesquisa no que tange à temática promoção do interesse público.



**Figura 7.14:** A promoção do interesse público na percepção dos entrevistados

Peltzman (1976) enfatiza que permitir a não provisão dos serviços nas regiões de difícil acesso aos cidadãos das áreas rurais, por exemplo, é considerado um dano ao interesse público, tendo em vista a lógica de que todos os cidadãos têm direito ao acesso. Porém, alguns discursos denotam a diferença entre a qualidade da prestação de serviços. O ENT12 menciona a dificuldade do prestador em estabelecer serviços com a mesma qualidade, principalmente em regiões onde o acesso é dificultado, e acredita que as ações regulatórias também devam ser adaptadas à realidade do prestador, por exemplo um pequeno prestador que não tem capacidade de prover os serviços com a qualidade necessária.

O regulador, muitas vezes, concentra-se em questões de preços, incentivos e estrutura de mercado, deixando as questões da qualidade do serviço e a realização dos objetivos sociais sem atenção considerável. Também foi possível perceber os entraves de se fazer a regulação em escala local para as agências que têm maior abrangência de atuação. Isso proporciona desconhecimento da realidade em escala mais detalhada, que torna-se obstáculo para a tomada de decisões. Nos trechos dos discursos destacados é possível constatar que é necessário promover ações de regionalização para atendimento de caráter local.

Observa-se que o planejamento de ações regulatórias concebido dentro do panorama de políticas públicas para o saneamento no âmbito das agências municipais, estaduais e federais faz-se necessário. E, efetivamente, convocar a população para participar do processo de tomada de decisões e não apenas informá-la da revisão tarifária. Utilizar também mecanismos que possibilitem o diálogo entre os diversos atores: prestadores, cidadãos, instituições reguladoras, propiciando à população as melhorias necessárias para avançar de uma vez por todas ao acesso universal e equitativo do saneamento básico.

#### **7.4 Percepções dos diretores das agências sobre os serviços de regulação**

Para esta etapa do trabalho a pergunta formulada no âmbito da pesquisa foi:

- Entre as ações estabelecidas pelas agências reguladoras, quais são as mais evidentes?

Aspectos inerentes às questões colocadas são considerados, tais como, o que deve ter uma boa regulação; quais as principais mudanças após a criação da instituição reguladora; e quais mecanismos são relevantes para a universalização dos serviços de AA e ES. Tais temas abordados ao longo das entrevistas ajudaram a discutir a seguinte hipótese: “a gestão da instituição reguladora dos serviços de saneamento priorizam a regulação econômico-financeira em detrimento de aspectos sociais”.

Os objetivos específicos dessa discussão são:

- Averiguar os objetivos regulatórios frente as demandas sociais, com especial ênfase nas questões econômicas;
- Comparar os processos regulatórios, considerando os modelos de gestão dos prestadores dos serviços de saneamento.

Cabe mencionar que a regulação é entendida sob a ótica dos atores, participantes da pesquisa, como uma ferramenta que garanta, por exemplo, a estabilidade do prestador dos serviços preparando o campo do saneamento para possíveis investimentos. Além disso, a revisão tarifária e o controle técnico e financeiro foram constatados como formatos mais comuns do processo regulatório.

### CRA - Colômbia e ERSSAN - Paraguai

Sobre as percepções dos entrevistados acerca do que é desenvolvido no âmbito do processo regulatório, observa-se que a regulação serve para favorecer o equilíbrio do sistema; contudo, esse equilíbrio, segundo os discursos, ocorre com base nas tarifas, nos custos e na conscientização das pessoas da necessidade de pagar pelos serviços, como pode ser visto nos trechos abaixo. A FIG. 7.15 sumariza esta perspectiva para o conjunto CRA e ERSSAN.

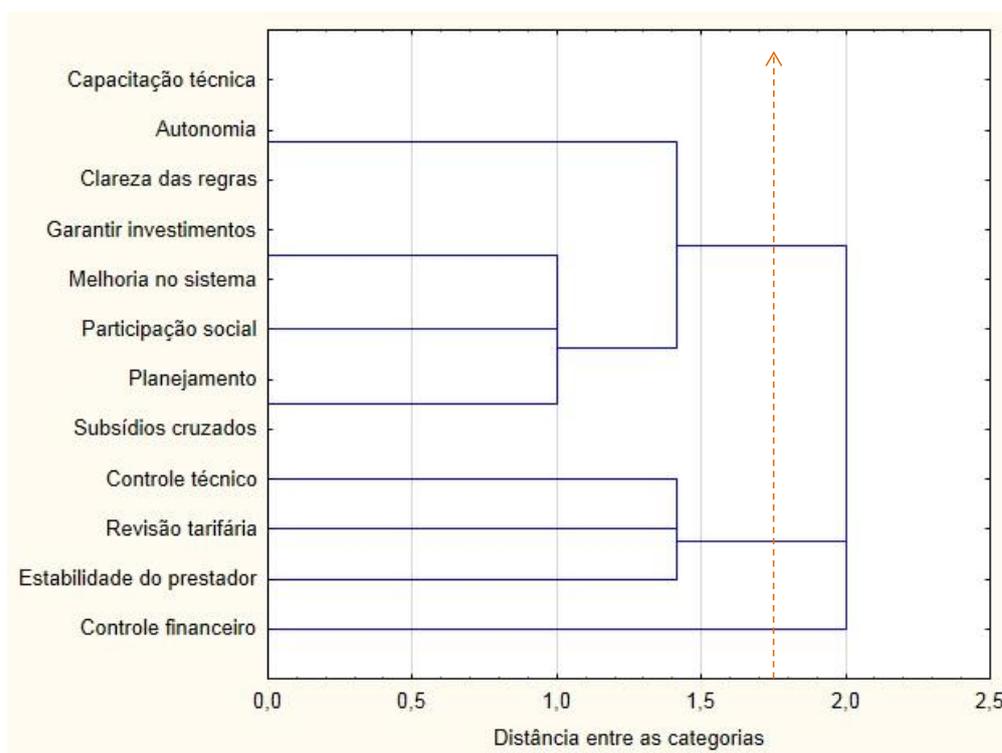


Figura 7.15: Percepção dos entrevistados relacionados à CRA e ERSSAN sobre os serviços de regulação

O dendrograma apresenta três grupos quando feito um corte entre as distâncias 1,5 e 2,0. Um grupo composto pelas categorias *estabilidade do prestador*, *revisão tarifária* e *controle técnico* mostra maior similaridade com as demais categorias que formam o primeiro grupo, principalmente com a variável *autonomia*. O terceiro grupo, que apresenta menores semelhanças com os outros dois, é composto pela categoria *controle financeiro*. Esta

categoria é bastante relevante para as discussões deste conjunto, tendo em vista o fato de que ela está presente em boa parte dos discursos proferidos. Assim, os trechos dos discursos a seguir ajudam a compreender com maior profundidade este perfil de regulação.

A regulação busca permitir um marco tarifário que garanta a suficiência financeira do prestador acompanhada de um preço justo aos usuários. [...] temos a sensação que estamos muito bem, nossos marcos tarifários são reconhecidos a nível sul-americano [...] (ENT01);

[...] que exista uma estabilidade regulatória para o investidor garantir a recuperação do investimento (ENT02);

A regulação favorece a estabilidade financeira do prestador dos serviços e dá maior segurança ao mercado (ENT05).

Neste sentido, a regulação é vista sob a ótica dos atores participantes da pesquisa como uma ferramenta substitutiva ao mecanismo de mercado, que na visão de Spulber (1989) *apud* Urrutia (2004), é compreendida como condição para melhorar a eficiência financeira quando não há pressões competitivas.

Por meio dos discursos no conjunto em análise, é possível observar a essência do modelo neoprivatista na perspectiva do saneamento. Por outro lado, destaca-se que colocar os serviços básicos sob o aspecto do mercado pode trazer prejuízos ao direito social de cidadania (SPOSATI, 2002). Deste modo, é possível que ocorra a inversão das prioridades: quando o foco deveria ser o cidadão, no que tange aos direitos de cidadania, observa-se que a atuação da agência está demarcada pela perspectiva econômica, como observado no trecho do discurso a seguir:

Tivemos prestadores que se consolidaram e que hoje têm atividades em países como Peru e Equador. Isso nos dá segurança que estamos fazendo as coisas bem e que estamos fomentando o setor de saneamento (ENT01).

Por meio deste discurso entende-se que o regulador considera como indicador de eficiência regulatória o fato de existir a exportação de tecnologia por parte do prestador privado, quando, na verdade, os indicadores deveriam estar voltados para a qualidade da prestação dos serviços, a universalidade, a equidade, entre outros, e bem demarcados os caminhos para atingi-los, como, por exemplo, o fortalecimento do poder local e a articulação com outros setores, bem como a participação e o controle social (HELLER; CASTRO, 2007, p. 293).

## URSEA - Uruguai e ASEP - Panamá

Os depoimentos proferidos sobre os serviços realizados pela instituição reguladora, apresentaram, para o conjunto de agências que regulam grandes prestadores nacionais, categorias que marcam principalmente o *controle técnico* da agência de regulação. A FIG. 7.16, mostra os principais indicativos desta perspectiva.

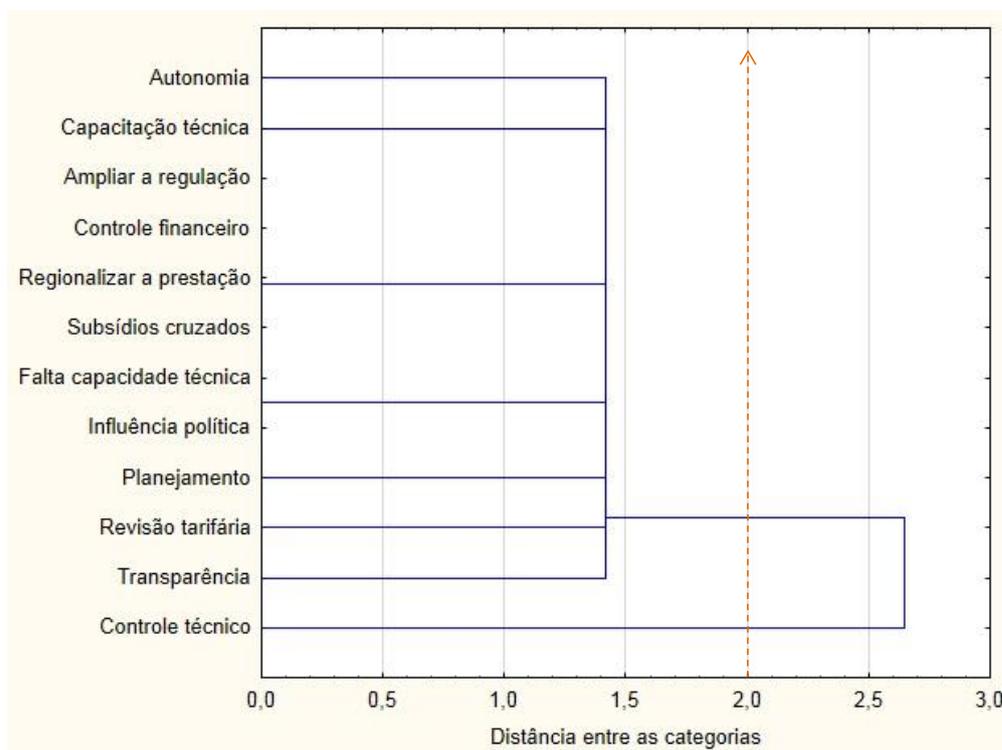


Figura 7.16: Percepção dos entrevistados relacionados à ASEP e URSEA sobre os serviços de regulação

A utilização do *controle técnico* é muito discrepante em relação às demais variáveis, como apresentado no dendograma composto por dois grupos distintos de categorias. E apesar de haver similaridade entre categorias como *autonomia*, *planejamento* e *transparência*, variáveis como *ampliar a regulação*, *falta de capacidade técnica* e *influência política* também estão marcadas no âmbito dos serviços de regulação efetuados por este conjunto. Neste sentido alguns trechos dos discursos são apresentados visando à exemplificar a essência do conjunto em análise:

Marcar condições técnicas e econômicas [...]. A agência tem de fiscalizar as metas de qualidade do serviço: parâmetros da qualidade da água potável, pressão mínima e pressão máxima no abastecimento de água. [...] A agência averigua se a água chega nos horários determinados (ENT04);

A agência tem focado na qualidade da água. Com a contratação de consultores internacionais para que façam análises (ENT04);

A regulação tem focado as ações na vigilância, fiscalização e controle da qualidade de água potável [...]. Revisamos, aprovamos e rejeitamos as solicitações de tarifas de água ou esgoto, devemos determinar o que é o regime tarifário (ENT03);

A agência avalia os níveis de Controle Técnico qualidade e a eficiência da prestação dos serviços com base nos relatórios do prestador (ENT03).

As agências reguladoras deste conjunto são designadas a realizar todas as funções de regulação econômica, o que inclui a *revisão tarifária*, e o *controle*. No entanto, conforme destacam Trémolet e Binder (2010), este formato de regulação de qualidade pode não ser suficiente quando os indicadores de desempenho não forem bem delimitados. Neste sentido, comprova-se, por meio dos discursos, que os aspectos sociais, como elucidados por Castro (2011), não são considerados entre as atividades realizadas pelas agências. Deste modo, governabilidade pretendida para a expansão dos serviços essenciais não pôde ser observada.

#### **ARCE - Ceará, ARSI - Espírito Santo, AGR - Goiás, AGERGS - Rio Grande do Sul e ARSBAN - Natal (RN)**

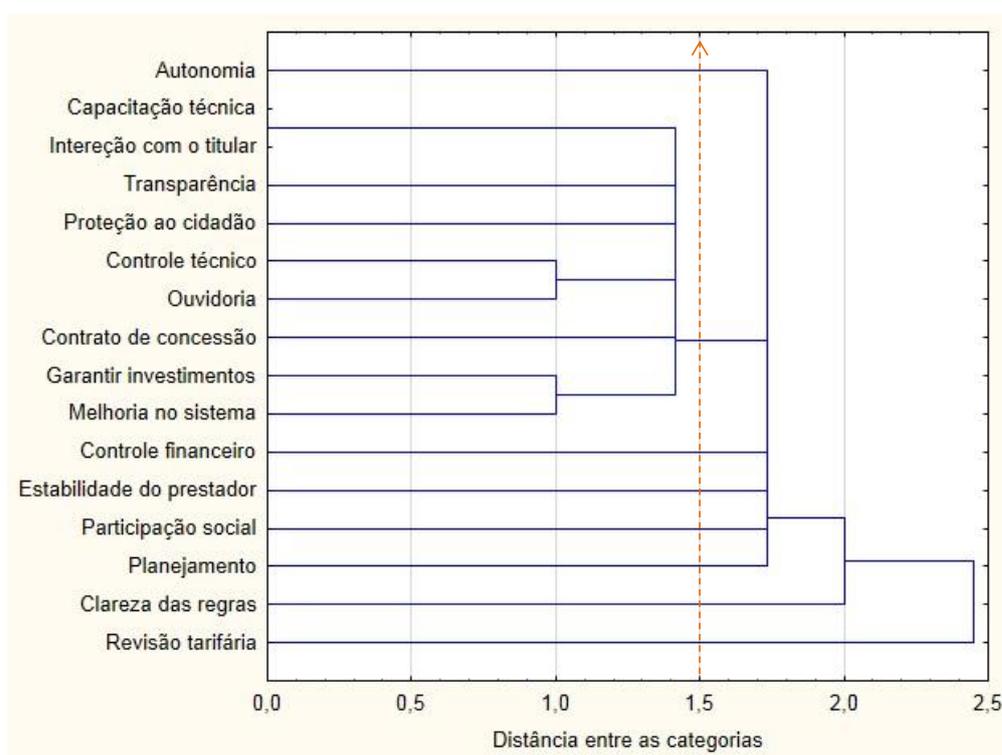
As possíveis razões para a deficiência na provisão de serviços de AA e ES são colocadas como de ordem institucional, cultural, política ou econômica. Entre os fatores responsáveis pelo quadro atual de serviços de saneamento na América Latina (inclusive o Brasil), enfatizam-se a fragmentação de políticas públicas e a carência de instrumentos de regulamentação e regulação (NASCIMENTO; HELLER, 2005), além de ausência de interação com o titular do sistema na tentativa de planejar a área do saneamento.

Os discursos aqui apresentados são reveladores destas nuances, no que concerne aos instrumentos de regulação. Todavia, para ajudar a sanar as deficiências em AA e ES, o prestador, o regulador e o titular dos serviços devem desenvolver ferramentas que busquem fomentar a universalização dos serviços, demonstrada por meio de metas.

Na FIG. 7.17 um grupo formado pela categoria *autonomia*, outro grupo com categorias como *capacitação técnica*, *interação com o titular*, *garantia de investimentos* e *melhoria no sistema*. No entanto, vários outros grupos foram formados utilizando-se o corte na posição 1,5. Os Grupos *controle financeiro*, *estabilidade do prestador*, *participação social* e *planejamento* apresentam similaridade com o primeiro grupo, intitulado *autonomia*. Contudo, os grupos *clareza das regras* e *revisão tarifária* apresentam-se mais distantes dos demais

revelando as principais características do conjunto de agências analisados. Estes dados ajudam a mostrar que, no contexto da regulação dos casos estudados, existe prioridade de se fortalecer elementos que compõem as atividades das agências.

A distância da categoria *revisão tarifária* ajuda a evidenciar as prioridades das atividades das agências, revelando a característica técnico-econômica sobrepondo-se às questões sociais. Esta concepção mostra distância das políticas públicas de saneamento, como as enfatizadas por Oliveira *et al.* (2005), aquelas que abrangem o controle social intrínseco às instituições reguladoras como mecanismo delimitador de sua competência. Apesar de a categoria *participação social* formar um dos grupos do dendograma da FIG. 7.17, seus discursos não demonstraram que a referida participação compõe as determinações das instituições reguladoras.



**Figura 7.17:** Percepção dos entrevistados relacionados à ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN sobre os serviços de regulação

Ressalta-se que as agências de regulação analisadas neste conjunto utilizam a ferramenta contratual para realizar as atividades regulatórias. Nota-se que o papel destas agências estaduais é o de desenvolver as metas previstas nos contratos entre o prestador e o titular dos serviços, bem como efetuar contratos entre a agência e o município com vistas à realização da regulação dos SAE, nos diversos municípios do estado, cuja concessão dos serviços é da prestadora estadual.

[...] já temos mais de 220 contratos de programas e convênios para regulação dos municípios, dos 325 municípios que tem contratos com a prestadora estadual (ENT08);

Alguns indicadores de qualidade são contratuais e a agência acompanha a evolução desses indicadores (ENT07);

A agência averigua a qualidade da água, mas também, as etapas de tratamento (ENT09);

A presença da agência reguladora faz com que prestador solicite recursos com mais agilidade para a ampliação dos serviços (ENT12).

[...] o prestador sabe que se não cumprir aquilo que nós (agência) determinamos nas resoluções, então eles serão punidos e isso vai fazendo com que os objetivos da agência sejam atingidos que é ter a cidade saneada [...] (ENT12).

É possível perceber a característica técnica das agências que efetuam a atividade de regulação sobre os prestadores estaduais. Observa-se que a garantia de investimentos, assim como o controle técnico, são as justificativas para promoção da melhoria do sistema e da proteção ao cidadão. No que tange ao grupo *autonomia*, observa-se que os discursos convergem para a necessidade de autonomia política, financeira, administrativa e técnica a fim de promover a universalização dos serviços. Esta perspectiva também visível no que tange ao grupo estabilidade do prestador, denota que existe uma grande aproximação dessa com a categoria *controle financeiro*, como sinaliza o trecho do discurso a seguir:

A presença da agência reguladora ajudou a melhorar a estrutura física, pois, o prestador dos serviços se “autoregula”. Tem que evoluir a parte econômica e financeira, a agência está começando com a gerência específica de contabilidade regulatória (ENT08).

O discurso seguinte sumariza a visão dos participantes da pesquisa quando questionados sobre o que uma boa regulação dos serviços do saneamento deve ter.

[...] uma boa regulação teve ter [...] normas bem claras, regras de avaliação econômica bem claras, bem fundamentadas, bem embasadas e ligado a isso uma boa metodologia de revisão e reajuste tarifário. Aliado à isso também a transparência com ouvidoria funcionando bem, a parte de transparência total dos usuários da agência reguladora [...] e uma coisa que falta muito hoje é implementação do plano municipal de saneamento, hoje tem vários municípios que já tem plano e tem vários municípios que não se atentaram ainda para os planos de saneamento, então a participação titular mais efetiva falta um pouco ainda, está meio solto ainda [...] (ENT08).

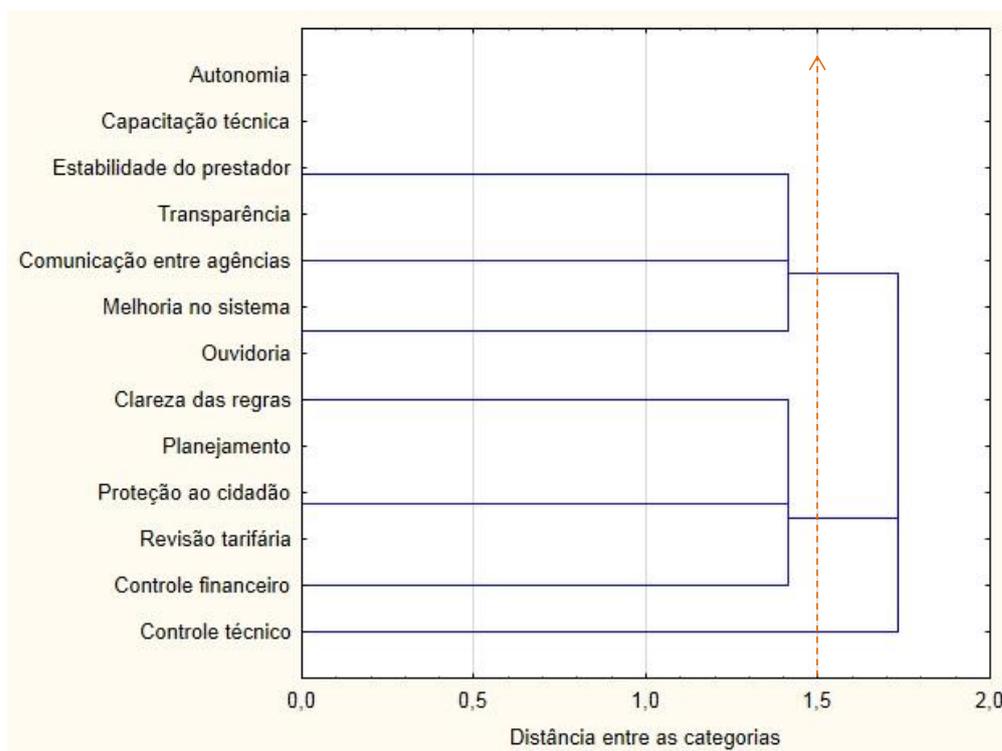
Observa-se que a avaliação econômica e a metodologia de revisão tarifária são indicadoras, juntamente com menção da importância de organização de planos de saneamento, das principais categorias deste conjunto em análise. Ademais, nota-se que a necessidade de



interação entre o ente regulador e o titular dos serviços é uma premissa importante para que o sistema possa ser planejado. Ademais, acredita-se ser muito positiva a existência de *serviços de atendimento ao cliente* ou canais de reclamações; contudo, essas nuances estão em degraus inferiores quando a discussão está aquém da possibilidade de empoderamento e controle social esperada.

### AGENERSA – Rio de Janeiro e AGR – Tubarão (SC)

Com relação às agências que regulam os serviços prestados por empresas privadas, observaram-se três grupos de categorias (FIG. 7.18). O primeiro, conforme apresentado no dendograma, está relacionado às categorias *estabilidade do prestador, comunicação entre agências e melhoria do sistema/Ouvidoria*. O segundo grupo que apresenta similaridade ao primeiro por estarem delimitados na mesma posição, aproximadamente 1,4, no dendograma, está composto por categorias como *clareza das regras, proteção ao cidadão e controle financeiro*. E o último grupo, cuja a relação de semelhança é menor, por estar mais distante, é sintetizado na categoria *controle técnico*.



**Figura 7.18:** Percepção dos entrevistados relacionados à AGENERSA e AGR – Tubarão sobre os serviços de regulação

Os trechos dos discursos a seguir evidenciam as categorias apresentadas no primeiro grupo do dendograma da FIG. 7.18.

A regulação favorece a estabilidade financeira do prestador dos serviços e dá maior segurança ao mercado (ENT06);

A ABAR é o fórum mais importante de discussão do saneamento (ENT06);

A avaliação da prestação dos serviços é feita com base em indicadores e por meio da ouvidoria (ENT13).

Nota-se que a *estabilidade do prestador* é uma característica que também está ligada ao *controle financeiro* e que apesar destas não se apresentarem no mesmo grupo, possuem similaridade, pois estão na mesma distância (1,4). A Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) também foi mencionada em um dos discursos, sendo associada à categoria comunicação entre agências, pois além de ajudar a estabelecer delimitações técnicas, como o uso de indicadores, a ABAR exerce no Brasil a função de conectar as agências, facilitando seus diálogos.

Os trechos destacados evidenciam uma vez mais o caráter financeiro da regulação e ilustram o segundo grupo de categorias apresentados no dendograma da FIG. 7.18:

O principal trabalho do ente regulador é a regulação econômica: equilíbrio da equação financeira (ENT06);

A agência deve criar resoluções que incentive o prestador a atender as metas de universalização (ENT13);

Não adianta ter uma tarifa que cubra operações e investimentos se a população não consegue pagar (ENT06);

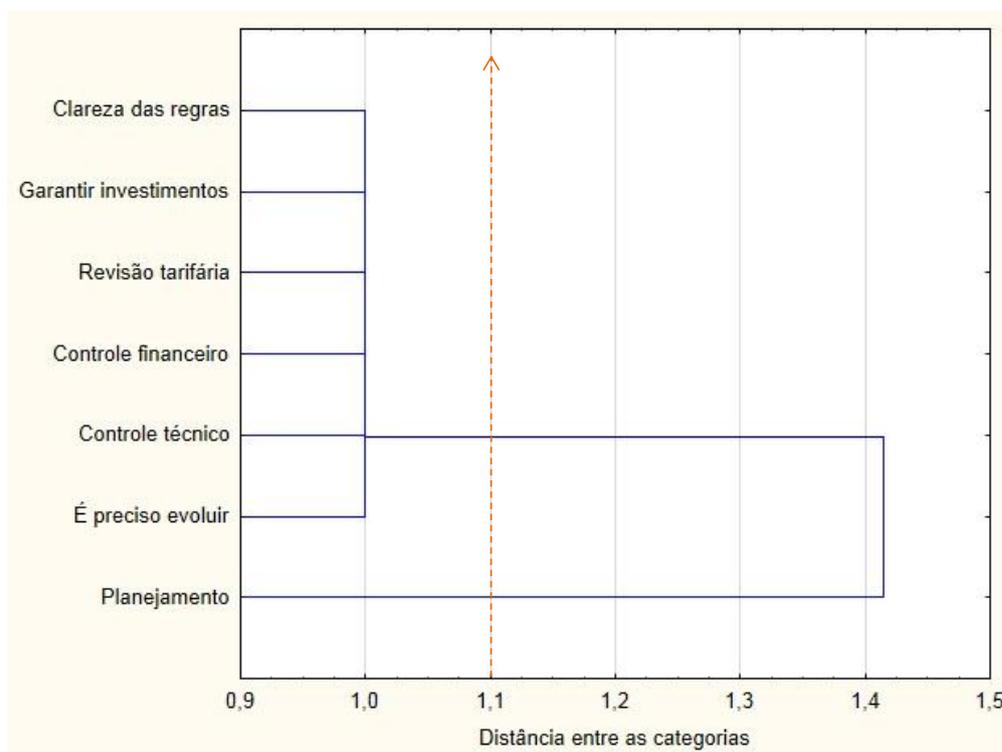
A regulação deve acompanhar os indicadores econômicos e financeiro (ENT13);

A regulação deve ter metas bem claras (ENT13).

Por sua vez, o *controle técnico* apresenta-se como característica relevante: “a regulação deve preservar a modicidade tarifária, a cobertura do sistema e a qualidade de atendimento” (ENT13).

### **AMAE - Joinville (SC)**

Com relação à agência que regula um sistema autônomo de água e esgoto, a FIG. 7.19 mostra que existe uma elevada discrepância entre a categoria planejamento e as demais categorias apresentadas no dendograma.



**Figura 7.19:** Percepção do entrevistado relacionados à AMAE sobre os serviços de regulação

O grupo planejamento é destacado no discurso do participante, justamente pelo fato de o município de Joinville ter assumido a prestação dos serviços de AA e ES recentemente. Trata-se portanto de uma aproximação das atividades regulatórias às outras duas funções (prestação e regulação) pela figura do município, refletida na fala do entrevistado.

Garantir as políticas de longo prazo, pois as políticas do estado não acontecem [...];

A agência também teve o papel fundamental de fazer o plano de saneamento e hoje garantir que ele seja cumprido (ENT11).

No entanto, outras questões tocantes às atividades regulatórias da AMAE são relevantes na tentativa de promoção da *universalização*. Assim, as funções evidenciadas no contexto da agência, são explicitadas no depoimento abaixo:

A gente entende que a agência deva cumprir fundamentalmente que é: o acompanhamento econômico financeiro, que vai garantir a avaliação da eficiência nos custos de produção do sistema de água e esgoto; garantir o cálculo adequado de tarifas de forma que ela seja efetivamente módica, mas o suficiente pra fazer frente aos custos que a empresa tem; e por último que a gente possa garantir os investimentos necessários pra ampliação, universalização e administração do sistema, assim a parte econômica operacional, econômica financeira tem um peso importante para as agências (ENT11).

Nota-se que, apesar de existir a preocupação com o planejamento, a regulação financeira é também plenamente destacada no discurso do entrevistado, como acontece na maior parte dos conjuntos de agências em estudo.

#### **7.4.1 Considerações sobre os serviços de regulação**

O caráter técnico foi o mais relevante entre as categorias encontradas no tema sobre o serviços de regulação. Destaca-se, no entanto, que o viés econômico na tentativa de fornecer a estabilidade do prestador e a atuação da agência de regulação servindo como garantia para investidores é a essência do conjunto composto por Colômbia e Paraguai. Nota-se que entre as questões envolvidas neste conjunto evidencia-se o cerne das reformas ocorridas na América Latina iniciadas no último quartil do século XX.

A difusão da cultura neoprivatista cria, segundo Sposati (2002), obstáculos à universalização dos direitos sociais que foram notados nos conjuntos analisados. A universalização do acesso, entretanto, foi substituída pelo conceito de consumidor/usuário, e a regulação consagrou-se como a tentativa de prover àqueles que não têm suas necessidades atendidas por meio do mercado. Os casos aqui estudados reforçam a necessidade de estabelecimento do pleno exercício de cidadania e fazem eco com a proposição de Castro (2011) que destaca o não estabelecimento do exercício dos direitos de cidadania a amplos setores da sua população.

Os serviços de regulação para o conjunto mesclado por Uruguai e Panamá apresentam-se na forma de controle técnico e, em menor grau, de controle financeiro. No entanto, preocupa a interferência política e a incipiente participação da população no processo regulatório. As ações mais evidentes são voltadas para aspectos técnicos emergenciais, visando ao atendimento rotineiro dos sistemas de abastecimento de água. Entretanto, os reguladores não têm autonomia para apresentar as mudanças necessárias nos serviços de saneamento. A reforma na área de saneamento mostrou-se incompatível com as necessidades e as características dos países deste conjunto mencionado.

As categorias *revisão tarifária* e *clareza das regras* foram as mais evidenciadas no conjunto de agências que regula os prestadores estaduais. Os contratos representam seus instrumentos orientadores do processo regulatório, mas também pôde ser observado que a presença da agência reguladora facilita a solicitação de recursos com a finalidade de ampliação dos serviços.

Do mesmo modo, para o conjunto que representa as agências que regulam poucos prestadores privados, nota-se a priorização econômico-financeira, com características de controle técnico. Doutro modo, o planejamento é, para a agência que regula um sistema autônomo de água e esgoto, entendido como necessário para compreensão do sistema.

Destaca-se que com base na análise dos dados relacionados aos serviços de regulação foi possível concluir que os aspectos sociais não são priorizados nas ações das agências de regulação. Observa-se que a parte técnica-financeira apresentou-se de forma mais proeminente nos discursos dos entrevistados, delimitando assim, o perfil das instituições reguladoras estudadas. Por fim, cabe ressaltar que os objetivos destacados para esta seção foram atingidos tendo em vista que os objetivos regulatórios discutidos à luz das demandas sociais foram elencados; o papel das agências de regulação foram destacados; e os elementos para o debate no que tange ao controle social nas políticas públicas de saneamento foram apresentados.

### **7.5 O controle social nas agências de regulação dos serviços de AA e ES**

Para esta etapa do trabalho foram analisadas as respostas dos entrevistados acerca da participação da população na construção das ações da agência; sobre os mecanismos de participação popular nas ações da instituição reguladora; e em relação às medidas a serem adotadas para que usuários mais carentes possam acessar os serviços de AA e ES. Nesta seção, está demonstrado, portanto, o que é ou seria pertinente para a efetivação do controle social na visão dos atores envolvidos na pesquisa.

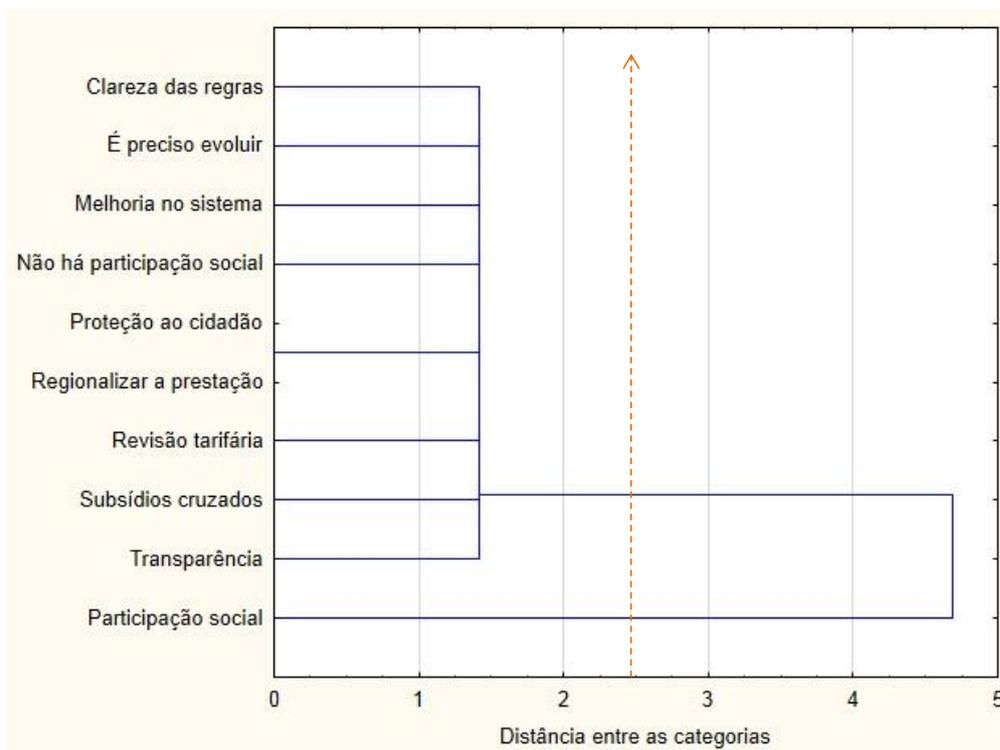
Buscou-se nas falas dos entrevistados as categorias que remetem ao controle social. Retomando-se a hipótese de que “a participação da sociedade civil é incipiente no processo de construção e funcionamento das agências reguladoras dos serviços de AA e ES”, a fim de orientar as discussões nesta seção do trabalho, que leva ao seguinte objetivo específico:

- Identificar ações das agências reguladoras que visem à promoção dos interesses públicos, com foco nas experiências de participação social.

Deste modo, buscou-se responder à pergunta formulada: “O processo regulatório está pautado nos direitos sociais de cidadania?”

## CRA - Colômbia e ERSSAN - Paraguai

As discussões sobre o controle social no âmbito do saneamento básico são relevantes tendo em vista os aspectos elucidados por Habermas (1994) como, por exemplo: a extensão de acesso de um serviço público; o grau de autonomia dos cidadãos; o comprometimento do Estado em garantir os direitos dos cidadãos. A FIG. 7.20 é a forma gráfica de mostrar a configuração do controle social na percepção dos entrevistados que estão relacionados às instituições que regulam o grande prestador e milhares de prestadores privados, como as agências da Colômbia e do Paraguai.



**Figura 7.20:** O controle social na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à CRA e a ERSSAN

Os mecanismos de controle mais democráticos ajudam a legitimar as tomadas de decisões e as categorias demonstradas no dendrograma da FIG. 7.20, são reveladoras nesse sentido. O primeiro grupo, com maior semelhança entre as variáveis, é composto por categorias como: *clareza das regras*, *é preciso evoluir*, *melhoria no sistema*, *não há participação social*, *proteção ao cidadão*, *regionalizar a prestação*, *revisão tarifária*, *subsídios cruzados* e. O segundo grupo, mostra apenas uma categoria, distinta das demais, *participação social*, muito relevante no dendrograma em análise.

De um modo geral, a legislação delibera sobre a obrigação da participação cidadã, mas a discussão coletiva, visando à melhoria dos serviços, de fato, não foi observada nos casos

estudados. Observa-se por meio dos discursos que a participação cidadã existe, mas com baixo grau de influência sobre as decisões tomadas pela instituição reguladora. Os trechos dos discursos a seguir revelam esta perspectiva:

Temos a obrigação de ter a participação da população, a legislação estabelece que devem ser realizadas jornadas de consulta públicas para projetos de caráter geral tarifário (ENT01).

Quando fazemos as consultas públicas, levantamos uma ata de desenvolvimento das atividades (ENT02).

Percebe-se por meio dos discursos que a categoria *participação social* é confundida com a atendimento ao usuário por meio de *ouvidoria*, com sugestões e reclamações por parte da sociedade. Sistemas de ouvidoria são importantes, mas para que consigam atingir a princípios como os da universalidade e da equidade, deve haver participação e controle social. A FIG. 7.20 mostra grande relevância da participação cidadã, o que nos discursos está parcialmente relacionado com os mecanismos como consultas ou audiências públicas, em suma, o conceito de *participação social* apresenta-se bastante conectado com a *ouvidoria*. A FIG. 7.20 mostra também em um mesmo nível hierárquico, as categorias *clareza das regras*, *é preciso evoluir* e *proteção ao cidadão*, com a mesma intensidade no que concerne às prioridades elencadas nos discursos. Igualmente, percebe-se que apesar da existência de audiências e consultas públicas, a população não participa efetivamente das deliberações das agências dos casos em análise.

A participação popular, ainda que obrigatória, facilita para o regulador conhecer a realidade das pessoas em zonas mais distantes. Ajuda a conhecer a realidade, a participação da população fortalece os marcos tarifários (ENT01);

A legislação estabelece que devem ser realizadas consultas públicas para definição da tarifa. E consultas em linha para projetos de caráter não tarifário, tais como melhoramento da gestão de empresa (ENT02);

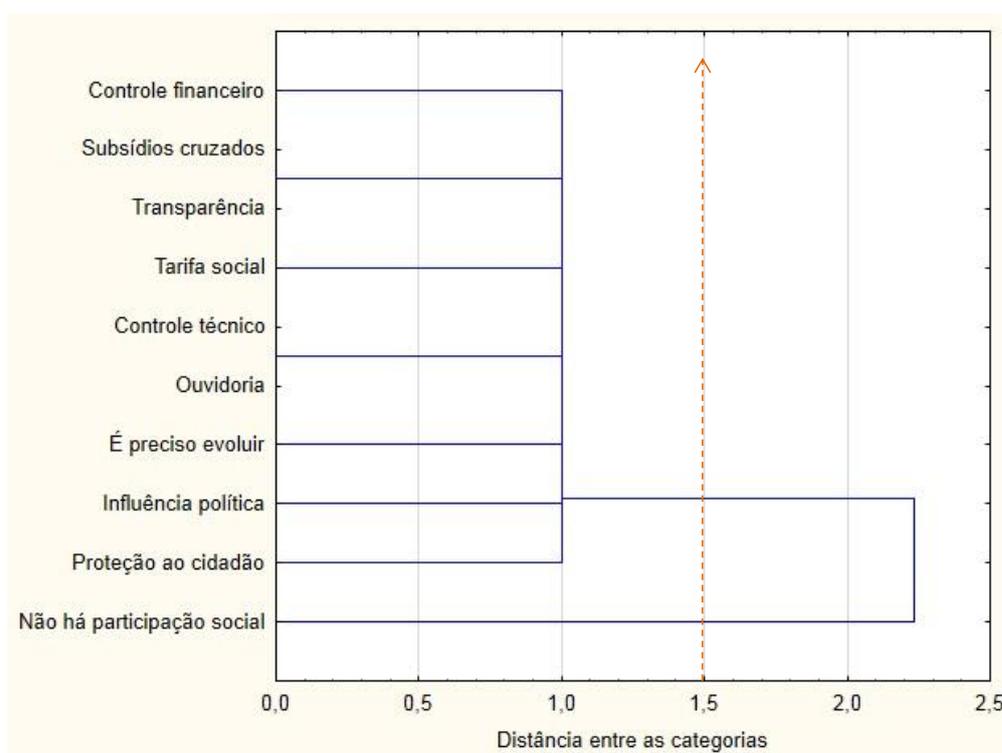
Os usuários não tomam decisões, eles podem apresentar propostas e a comissão de regulação avalia até onde pode chegar (ENT01).

Observa-se que a participação da população pode ser classificada, segundo Ferree (2002) em Liberal, representativa. Ou seja, constitui-se em uma situação em que o cidadão não tem informações e não tem interesse pelas decisões relacionadas à coletividade. Deste modo, ainda que apresente algumas sinalizações nos discursos dos entrevistados, como por exemplo: “uma norma tem que ser criada com o conhecimento da população” (ENT05), não sendo observadas nos dados documentais. Por outro lado, o mesmo entrevistado pronuncia o seguinte trecho: “a situação mesmo, de universalizar o serviço, é um tema de política, mais do

que de regulação”(ENT05). O sentido do discurso mostra que as ações regulatórias existentes, nos casos estudados, fazem alusão à universalização dos serviços relacionando-a com as políticas públicas. No entanto, esta vertente não é considerada uma função da regulação.

### URSEA - Uruguai e ASEP - Panamá

As agências que realizam a regulação de grandes prestadores nacionais (Uruguai e Panamá), apresentam categorias nos discursos que estão sumarizadas na FIG. 7.21. Tais categorias demonstram que a *participação social* é ainda muito incipiente na tomada de decisões, o que se converte em deliberações representadas pelos especialistas e técnicos nos assuntos de regulação dos serviços de saneamento.



**Figura 7.21:** O controle social na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à URSEA e ASEP

Uma observação, segundo depoimento de um dos entrevistados, é a de que a sociedade “não tem conhecimento técnico necessário que possa fazer valer seu ponto de vista” (ENT03) para participar das discussões das jornadas de consulta pública. Convocar a população ao diálogo, para que ela possa deliberar em conjunto com os organismos, como aborda Ferree (2002), é fundamental na forma construcionista de participação social. O caminho para a regulação hodierna, mostra que a organização está trabalhando a favor da população. Por outro lado, a inclusão da população no processo de participação deve ocorrer por meio de didática



dialógica, fazendo com que a população possa ir se apropriando dos temas abordados nas arenas de participação.

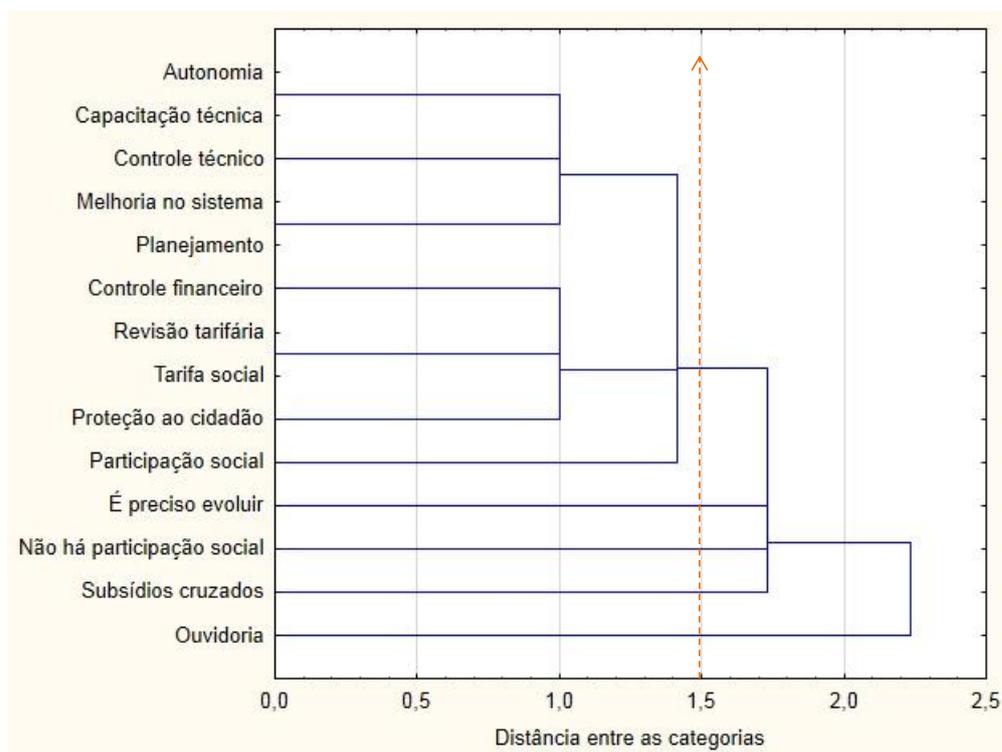
Segundo o ENT03, no campo do saneamento a prestação dos serviços acontece com uma qualidade não desejável, seja por: pouca pressão na rede de abastecimento de água, não atendimento aos padrões de lançamento de efluentes, cobertura insuficiente da população com atendimento por serviços de saneamento, ou pela qualidade diferenciada nas águas de abastecimento. O organismo criado para melhorar este quadro apresenta-se capturado no momento em que atende as determinações políticas de governo e não aos direitos sociais de cidadania. Como pode ser observado no trecho do discurso abaixo quando o entrevistado foi questionado sobre a autonomia da agência:

[...] Não tem. [pausa] primeiro porque as autoridades são nomeadas pelo órgão executivo e cada vez que muda o governo, mudam-se as autoridades, portanto está muito condicionado a tomar decisões que sejam necessárias [...]. Os políticos tomam decisões equivocadas, decisões que ao invés de beneficiar o cidadão, e que o acontece é prejudicá-lo [...] (ENT03).

Busca-se atender às demandas pessoais e, assim, nomeiam dirigentes com indicação política. As modificações que os políticos fazem nas instituições reguladoras, visam à atender aos interesses do governo e não aos do Estado, mostrando, neste caso, que não existe autonomia nas ações da agência reguladora, o que se constitui como captura da agência pelo governo. Assim, o que pode ser observado é o prevalecimento de interesses de grupos, diminuindo a eficiência dos serviços de saneamento e por conseguinte, do bem-estar (HERTOG, 2010).

**ARCE - Ceará, ARSI - Espírito Santo, AGR - Goiás, AGERGS - Rio Grande do Sul e ARSBAN - Natal (RN)**

Com relação a análise vinculada ao controle social no conjunto de agências que regulam prestadores estaduais a FIG. 7.22 mostra a organização de cinco grupos, após realizar o corte na posição 1,5 do dendograma.



**Figura 7.22:** O controle social na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à ARCE, ARSI, AGR – Goiás, AGERGS e ARSBAN

O primeiro grupo, e que apresenta maior semelhança entre suas variáveis, é constituído por: *autonomia, capacitação técnica, controle técnico, melhoria no sistema, controle financeiro, revisão tarifária, tarifa social, proteção ao cidadão e participação social*. Na sequência, destaca-se a categoria *é preciso evoluir*; o grupo seguinte, e de número três é representado pela categoria *não há participação social*; o quarto grupo pela categoria *subsídios cruzados*, e por fim, demarcando menor semelhança entre as demais categorias a ouvidoria.

A participação da população ocorre por meio de reclamações não atendidas pelo prestador dos serviços (ENT08, ENT09);

A ouvidoria da agência está disponível para os usuários fazerem sugestões e reclamações, caso eles discordem de algum ponto da prestação dos serviços (ENT10);

A participação da população é tímida e reduzida [...] falta a sociedade se mobilizar para conseguir seus pleitos por via dessa mobilização (ENT07);

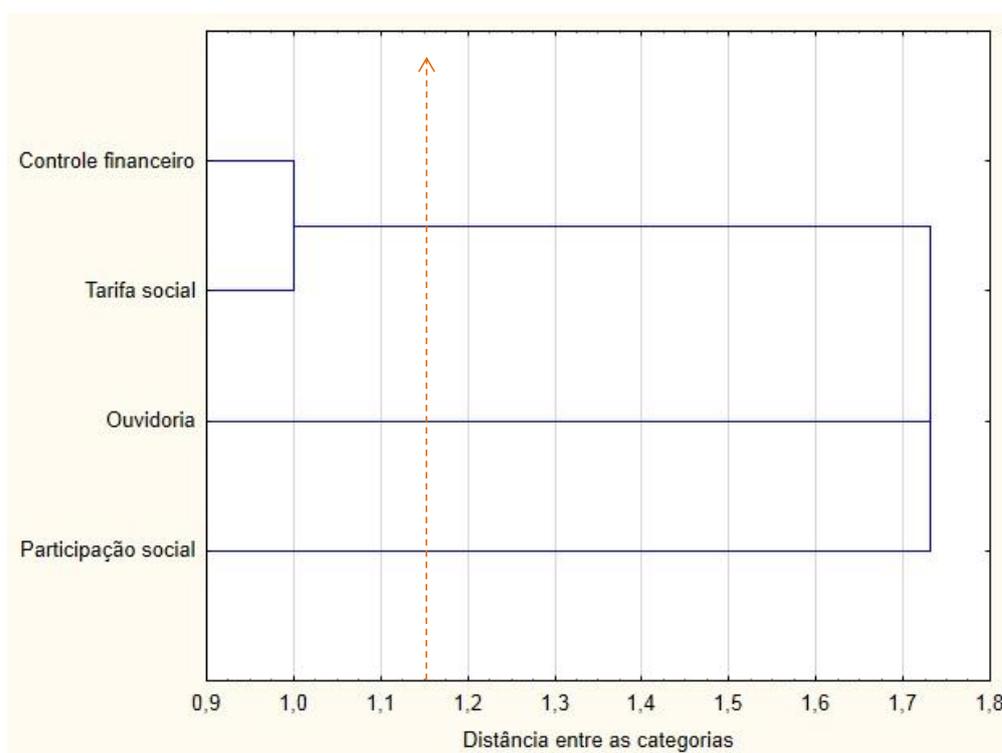
Consultas públicas são feitas, mas, a população participa muito pouco (ENT08);

Eu vejo que a população ela ainda participa pouco, ela ainda não tem uma participação muito efetiva na criação de todas essas regras regulatórias, de todos esses procedimentos regulatórios (ENT10).

Em suma, este panorama para o conjunto de agências em análise reflete a participação social entendida como a atividade de ouvidoria, ou não há participação social como anunciado na maior parte dos trechos dos discursos destacados. Percebe-se que os mecanismos de controle social podem ser classificados como parte de uma cultura liberal representativa (FERREE, 2002), tendo em vista a incipiente participação da população nas determinações das agências que compõem o conjunto em análise.

### AGENERSA – Rio de Janeiro e AGR – Tubarão (SC)

Para o conjunto composto por agências que regulam poucas empresas privadas, os casos da AGENERSA e a AGR–Tubarão, a FIG. 7.23 mostra três principais grupos em relação ao tema controle social.



**Figura 7.23:** O controle social na percepção dos participantes da pesquisa vinculados à AGENERSA e AGR - Tubarão

O primeiro grupo é composto pelas categorias *controle financeiro* e *tarifa social*, na sequência, o grupo *ouvidoria* e, por fim, o grupo *participação social*. Os dois últimos grupos apresentam-se distantes do primeiro.

No discurso do ENT06, é relatado que a participação da população nas ações da agência é justificada, em virtude de problemas acontecidos no passado, como a eutrofização por

lançamento de esgotos na lagoa de uma área turística que fomentou em certo grau a participação social. Contudo, com base em seu depoimento, percebe-se que para esta participação se converter em empoderamento seria necessário buscar mecanismos que ampliassem o diálogo com a população:

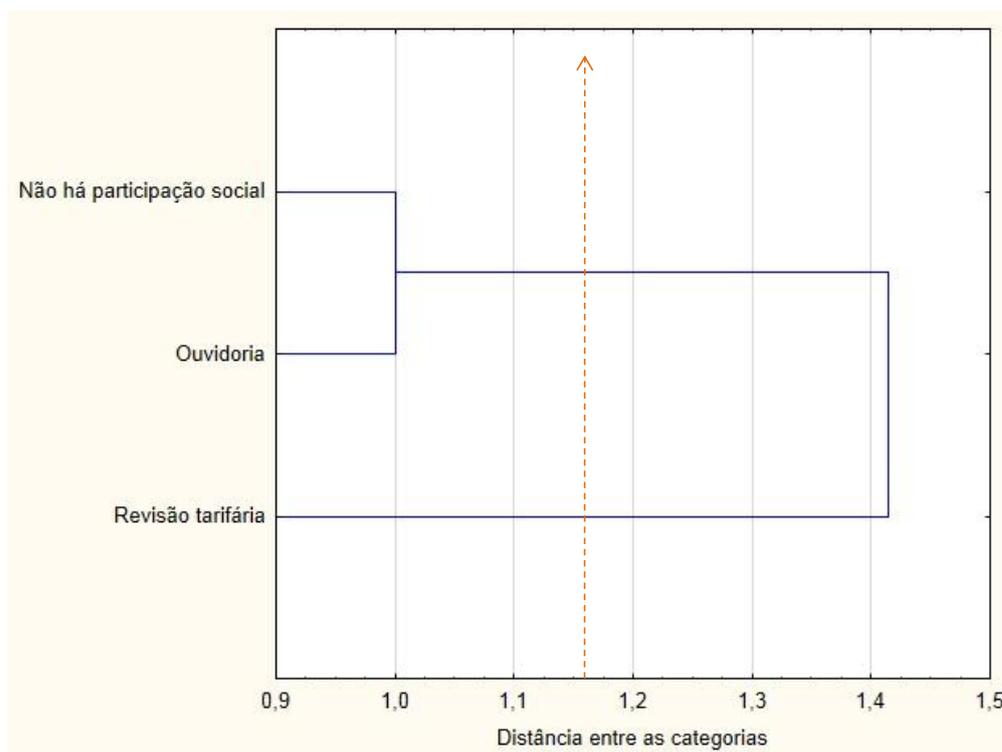
[...] ainda há muito que evoluir na capacitação da população e assegura a participação do usuário. A gente vê mais nesse sentido, em termo de participação, regulamentação isso ainda é pequena, por mais que a gente faça consulta pública, por mais que a gente coloque a população para ouvir ela, a participação ainda é pequena (ENT06).

Neste sentido, o formato de audiência pública, como mecanismo de controle social, não se destaca em sucesso de participação. O controle social não é mencionado nos discursos como fator de relevância para atingir o objetivo da universalização, que na visão Habermasiana (BYRNE; GREGORY, 2007) constitui elemento essencial para a ampliação do acesso.

A participação social, também para o conjunto em análise, se dá principalmente por meio de *ouvidoria*. E ainda que existam mecanismos, tais como, audiências pela internet, como é o caso da AGENERSA, as considerações apresentadas pela população são poucas e não ganham relevância.

#### **AMAE - Joinville (SC)**

Com relação à AMAE, a FIG. 7.24 mostra que existe uma elevada discrepância entre a categoria *revisão tarifária* e as demais categorias apresentadas no dendograma.



**Figura 7.24:** O controle social na percepção do participante da pesquisa vinculado à AGENERSA AMAE

As categorias ouvidoria e não há participação social formam o primeiro grupo, sendo que a *revisão tarifária* assinala o segundo grupo com muita distância do anterior. No conjunto em análise a participação social está vinculada à *revisão tarifária* e às mudanças no processo de legislação, como pode ser visto nos trechos dos discursos abaixo:

[...] nós não fizemos muitas audiência públicas, fizemos agora em fevereiro porque nós estamos mudando a lei de criação, a nossa lei ta completando dez anos, então nós observamos que ela tem falhas (ENT11);

O processo de revisão tarifária está sendo preparado, para tanto, serão realizadas audiências públicas (ENT11);

A participação popular ocorre por meio da ouvidoria (ENT11).

Deste modo, observa-se, também para este conjunto composto pela AMAE, o controle social na construção do processo regulatório, não foi constatado.

### 7.5.1 Considerações sobre o controle social

Com base no exposto, a hipótese de que “a participação da sociedade civil é incipiente no processo de construção e funcionamento das agências reguladoras dos serviços de AA e ES” também pôde ser observada, assim como as demais hipóteses tratadas anteriormente. Com base nos discursos dos atores envolvidos ficou evidente que os direitos sociais de cidadania

não foram alcançados o que está ligado à inexistência de controle social, tendo em vista que a participação popular é a garantia da ampliação do acesso (HABERMAS, 1984).

Alguns discursos abordam a mudança cultural da população, a articulação de várias medidas e os planos de investimento visando à melhoria da qualidade dos serviços realizados. Estes dados apontam para questionamentos relevantes, mas que efetivamente não revelam como desdobramentos mudanças concretas. Como exemplo:

É necessário que ocorra uma mudança cultural, essa mudança de receber, que eles tem que pagar por um bom serviço, então esse é o trabalho que estamos desenvolvendo em busca da universalidade da prestação dos serviços, capacitação dos usuários, ajudá-los a entender as normas da regulação (ENT02);

Todas as medidas têm que buscar não somente a parte econômica e financeira, senão a parte social (ENT01).

O conjunto de agências que regula prestador nacional e milhares de prestadores privados está representado evidenciando situações divergentes em relação ao amadurecimento do controle social. As audiências e consultas públicas aparecem no conjunto, relacionando-se com a participação da população; por outro lado, também é enfatizado que a população não participa do processo e tem o reconhecimento de que é preciso incentivar essa participação. Quando há participação, está relacionada a novas proposições relacionadas às tarifas.

Ademais, é enfatizado que o mecanismo de audiências públicas é definido por Lei para determinação da tarifa, e consultas públicas, pela internet, para projetos que não têm definições de tarifas. O conjunto representado por agências que regulam grande prestador nacional mostra que não há participação da população na agenda regulatória. Apesar de existir a figura da consulta pública ainda é necessário que as ações que fomentem a participação da população sejam desenvolvidas, reconhecendo a necessidade de capacitar a população no que concerne à compreensão da área do saneamento. O trecho a seguir ilustra esta assertiva:

[...] é preciso impulsionar a participação cidadã, mas uma participação com conhecimento da causa (ENT03).

Para o referido grupo o mecanismo considerado pelos entrevistados como ferramenta de participação cidadã é a existência de ouvidoria.

No que tange às agências que regulam prestadores estaduais, fica claro que existem audiências e consultas públicas, mas, que não há participação da população. O depoimento a seguir é ilustrador desta realidade:

[...] vamos dizer assim, inicial ainda, a gente tem tomado algumas atitudes para convocar a população a participar de todas as audiências públicas que temos feito, a criação de alguma regra regulatória, a gente sempre encaminha, fazemos divulgação nas rádios, no site da agência, convidamos todas as associações de moradores, [...] enfim, convidamos vários órgãos de interesse à nos auxiliar neste processo de divulgação, mas a gente tem pouca participação popular na criação de instrumento regulatório (ENT10).

Com relação à categoria *ouvidoria* este é o instrumento mais relevante nos discursos dos entrevistados deste conjunto de agências em relação à participação social.

Por outro lado, no conjunto que regula poucos prestadores privados são apresentadas as categorias *ouvidoria* e *participação social* de forma interligadas. Com base no depoimento do ENT06, por exemplo, a população é considerada como muito mobilizada, o que não foi constatado nos outros discursos e documentos. Esta mobilização está associada à questões isoladas quando a população é diretamente afetada por uma intervenção qualquer.

A hipótese relacionada ao controle social também pôde ser observada em relação ao conjunto representado pela agência que regula um SAAE. Deste modo, elementos de expressão do controle social, por meio dos conselhos municipais, que demonstrem a efetiva participação não foram elencados no depoimento do entrevistado.

## **7.6 Considerações finais**

A separação das funções de formulação de políticas públicas, de regulação e gestão dos sistemas, conforme mencionado, é o centro da reforma da área do saneamento. Esta separação evidencia que os processos regulatórios são caracterizados por critérios técnicos e comerciais, em detrimento dos critérios de governabilidade (JOURAVLEV, 2004; CASTRO, 2013). A análise de conteúdo das entrevistas reafirmam os achados relativos às análises documentais dos capítulos 5 e 6, evidenciando a predominância de ações tecnocêntricas (CASTRO, 2013). A FIG. 7.25 é uma síntese da discussão dos dados das entrevistas, mostra o menor e maior percentual de categorias encontrado por conjunto de agências o que ajuda a dar visibilidade ao papel da instituição reguladora. As ações mais evidentes, segundo os participantes da pesquisa, atores relevantes na condução da regulação dos SAE na América Latina, são sistematizadas a seguir.



**Figura 7.25:** Sumarização dos perfis regulatórios por conjuntos de agências

No que concerne ao cenário institucional, Oliveira *et al.* (2005) enfatizam que o desenho deve conter autonomia e prestação de contas à comunidade, mas o que se observa, no entanto, é que o papel das agências de regulação está orientado para o acompanhamento dos prestadores



dos SAE. Esta função está relacionada à indicadores quantitativos da prestação de serviços, caracterizando-se por *controle técnico*.

O *controle financeiro*, por sua vez, é atributo relevante ao cenário institucional de todos os conjuntos de agências avaliados, embora nos discursos dos atores dos conjuntos AGENERSA/AGR-Tubarão e CRA/ERSSAN, esta característica tenha sido mencionada com maior propriedade do que nos outros discursos. É provável que isso aconteça por representarem agências responsáveis pela regulação de prestadores privados.

Constata-se que para a AMAE sobre a *revisão tarifária* relacionada ao papel da instituição, o entrevistado reconhece que o processo de regulação ainda está emergindo, ressaltando a necessidade de amadurecimento das ações institucionais. O mesmo pôde ser observado no conjunto ASEP/URSEA, contudo, isto está relacionado, principalmente, à *falta de capacidade técnica* e existência de *influência política* dos governantes.

Em relação à CRA/ERSSAN, é possível observar tema existência de especial preocupação com a estabilidade do prestador, o que é, muitas vezes, confundido com proteção ao prestador dos SAE, como defendido por MARQUES NETO (2009). Para as agências brasileiras em estudo o *contrato de prestação* é uma importante ferramenta que orienta o papel dessas instituições, o que é um pouco mais ressaltado para o conjunto que realiza a regulação de prestadores estaduais.

A FIG. 7.25 mostra, no que tange às ações promotoras do interesse público, que a *ouvidoria* é considerada pelos entrevistados como importante ferramenta de *participação social*. Isto é constatado principalmente em relação às agências brasileiras. Sendo que, para a AMAE, regulara dos prestadores estaduais, a falta de *participação social* é uma constatação eminente. O mesmo acontece com o conjunto ASEP/URSEA, no qual os entrevistados revelam que *não há participação social*.

Desconhecer o setor regulado, a necessidade de encontrar ferramentas adequadas ao processo regulatório ou, ainda, a falta de capacidade técnica são as principais características que dificultam à promoção do interesse público para todos os conjuntos de agências. Aliada a isto, a *inexistência de bons planos* de carreira para os servidores das agências também é revelada nos discursos dos atores que representam a AGENERSA/AGR-Tubarão. Apesar disso, a *equidade* é amplamente reconhecida pelos entrevistados como resultado da promoção do interesse público, muito embora, as agências não tenham ferramentas para que em toda região

regulada os SAE sejam prestados de forma equitativa. A necessidade de *ampliação da regulação*, como abordam os entrevistados vinculados aos conjuntos AGENERSA/AGR-Tubarão e CRA/ERSSAN, corrobora esta proposição.

Destaca-se ainda que o *controle técnico*, *controle financeiro* e a *revisão tarifária* são considerados pelos atores como ferramentas para a promoção do interesse público e em relação ao papel institucional, nota-se que a *coerência entre objetivos regulatórios* é mencionada nos discursos dos entrevistados que representam à AMAE e AGENERSA/AGR-Tubarão e que a *clareza das regras* é pontual nos discursos dos entrevistados estrangeiros.

É possível observar na FIG. 7.25 que entre os serviços de regulação realizados pelas instituições analisadas, os mais evidentes são o *controle técnico-financeiro* e a *revisão tarifária*. A promoção da *estabilidade do prestador* é preponderante para o conjunto CRA/ERSSAN que também atribui a *melhoria no sistema à garantia de investimentos*. Nota-se que a *autonomia* é pretendida pelos representantes do conjunto ASEP/URSEA quando perguntados sobre o que a regulação dos SAE deve ter. A *proteção ao cidadão* foi mencionada no discurso dos entrevistados que representam o conjunto AGENERSA/AGR-Tubarão, assim como foi possível identificar a existência de mecanismos de *participação social* e a *coerência entre objetivos regulatórios* nesses mesmos discursos. Esta última categoria é também uma marca das agências que regulam companhias estaduais que, por sua vez, também prezam pela estabilidade destes prestadores. O representante da AMAE, considera, os serviços de regulação importantes para a *garantia de investimentos*.

Aborda-se o tema do controle social, pautado nas falas dos entrevistados da pesquisa, principalmente, como a ferramenta de *ouvidoria*. Os atores que representam a AGENERSA/AGR-Tubarão, no entanto, mencionam que existem outras ferramentas de controle social como audiências e consultas públicas. Por outro lado, os atores que representam as agências ASEP/URSEA consideram não haver controle social nas atividades das instituições que eles representam.

## 8 CONCLUSÕES

As instituições reguladoras dos serviços de saneamento em estudo foram concebidas para desenvolver atividades na área técnica da prestação de serviços. Criadas em 1996 e 2002, as instituições reguladoras do Panamá e Uruguai, multissetoriais, têm a abrangência nacional estabelecem regras e acompanham o campo da prestação dos serviços públicos nos referidos países. Também tem abrangência nacional a comissão de regulação da Colômbia, criada em 1994, e o ente regulador do Paraguai, em 2000. Estas instituições apresentam as regras para a prestação dos serviços de saneamento. As legislações de criação das instituições reguladoras desses quatro países foram analisadas em conjunto apresentando o perfil regulatório para o saneamento.

Em meio às agências brasileiras em estudo, somente a do Espírito Santo e a de Tubarão foram criadas após a Lei 11.445, de 2007. Entre as mais antigas estão a do Ceará e Rio Grande do Sul, ambas criadas em 1997. No Brasil, os serviços de saneamento podem ser regulados com abrangência máxima das unidades da federação. Sendo que para este estudo três agências selecionadas têm abrangência municipal e cinco estão vinculadas à esfera estadual e regulam ao menos dois tipos de serviços públicos.

As regras da prestação dos serviços são estabelecidas por meio das resoluções promulgadas pelos entes reguladores além de acompanhamento do contrato de concessão entre o titular e o prestador de serviços. Assim, o contrato é notório no processo regulatório, e, em todos os casos do estudo, a figura da instituição reguladora fiscaliza os procedimentos estabelecidos no contrato de concessão. As formas de controle da prestação dos serviços são pautadas em mecanismos tais como a aplicação de multas por funcionamento inadequado do sistema. Os serviços de ouvidoria, muitas vezes realizando anotações de reclamações dos cidadãos, também são orientadores das ações de controle do ente regulador. Por sua vez, os relatórios disponibilizados pelos prestadores são referências para acompanhar o sistema sanitário. As discussões ao longo desta tese, ajudam a visualizar a dificuldade de realização da regulação em escala local, nos casos da Colômbia e Paraguai, por exemplo, dado o grande número de prestadores a serem regulados nestes países. Isto se converte em desafios para a regulação, sobretudo nos referidos casos.

A primeira hipótese tratada neste estudo considera que a gestão da instituição reguladora dos serviços de saneamento prioriza a regulação econômico-financeira em detrimento de aspectos sociais. Esta hipótese não foi refutada, ao contrário, pôde-se observar que entre as ações das

instituições reguladoras prevalece a função de equilíbrio financeiro do sistema. A revisão tarifária é um dos principais procedimentos realizados pelos entes reguladores. Estas instituições estabelecem, por exemplo, quando acontecerá um reajuste e criam metodologias para aplicação do aumento das tarifas. Os reajustes tarifários são a expressão da regulação econômico-financeira equacionada pelo ente regulador na tentativa de que os serviços sejam prestados de forma eficiente. O ente paraguaio, por exemplo, traça um plano de investimentos tendo como base os indicadores de desempenho a serem alcançados e assim define o ajuste tarifário.

Igualmente, o acompanhamento da qualidade dos serviços prestados é um dos principais parâmetros observados no processo regulatório. Embora os temas relacionados à qualidade dos serviços estejam quase sempre associados aos custos necessários para o tratamento da água e do esgoto, por exemplo. Assim, em termos das competências inerentes aos entes reguladores, que podem ser destacadas neste trabalho, é a de que estas instituições têm a função de organizar o sistema econômico do setor. Ao mesmo tempo monitora as metas de qualidade e cobertura dos serviços. No caso do ente uruguaio, todavia, a essência da regulação objetiva a ampliação e universalização do acesso aos serviços, bem como fomentar o nível ótimo de investimento. A eficiência da gestão dos serviços públicos é o foco da instituição reguladora do Panamá que tem como base a regulação econômica. Por sua vez, na perspectiva da comissão colombiana, a expedição de normas de caráter geral e particular é o mecanismo para regular os serviços de saneamento.

Na avaliação das legislações de criação das agências reguladoras brasileiras destaca-se uma classe analítica que associa a regulação econômico-tarifária e a qualidade da prestação dos serviços. A agência de regulação do Rio de Janeiro, por exemplo, estabelece padrões para a prestação dos serviços ao mesmo tempo em que busca a modicidade tarifária. Por outro lado, a agência goiana de regulação visa à eficiência econômica, à equidade social e à sustentabilidade financeira dos serviços e aos investimentos.

A análise das atas e documentos afins realizada no âmbito deste trabalho comprovou o caráter tecnicista destacado no aparato legal de criação dos entes reguladores em estudo. Sendo que as categorias associadas à governabilidade regulatória são abordadas de forma embrionária em detrimento das categorias que abarcam a ferramenta regulatória. Do mesmo modo, as entrevistas com os atores relacionados ao processo regulatório revelam esta característica técnica das agências de regulação em estudo. Assim, os aspectos sociais não têm a mesma relevância que os aspectos econômicos para as agências de regulação avaliadas.

A segunda hipótese considera que as agências reguladoras são passíveis de serem capturadas e, por isso, promovem de forma imperfeita o interesse público, do mesmo modo, não foi refutada. Esta hipótese aponta que a autonomia do ente regulador pode ser comprometida. Os diretores das instituições são escolhidos pelos órgãos executivos. Nos casos de abrangência nacional, como no do Panamá e Paraguai, passam pelo crivo da Assembleia Legislativa e Senado, respectivamente. Esta formatação, apesar de clássica, pode, favorecer os interesses do governo e não os do Estado. Entre os casos brasileiros, o Espírito Santo e Rio Grande do Sul apresentam situações menos centralizadora, sendo que a escolha dos membros dos conselhos diretores é feita por organismos diversos. As agências municipais estudadas são amparadas pelos conselhos de saneamento de suas municipalidades, com destaque para o caso de Natal (RN). A falta de autonomia dos entes reguladores fica evidenciada nas situações em que existe uma aproximação forte entre o poder executivo e membros que compõem os conselhos reguladores indicados por ele. Um dos atores participante da pesquisa aponta, por exemplo, que instituição reguladora sofre influência política do órgão executivo. Bem como, em alguns momentos, a estabilidade do ente regulado ou do equilíbrio do sistema podem vir a ser confundidos com proteção do prestador dos serviços.

A participação da população de forma incipiente nos desenhos regulatórios do Panamá e Uruguai, exemplificando, revela que existe pouca discussão com a população em relação aos procedimentos regulatórios. O quadro reduzido de servidores das agências brasileiras que regulam empresas estaduais é característica que reduz a proteção aos cidadãos. Assim como a necessidade de estruturação, no caso de Joinville (SC), ajuda a sobrepensar em prejuízos sociais no que tange o campo do saneamento naquele município.

Estas considerações ajudam a refletir a última hipótese: considera-se que a participação da sociedade civil é incipiente no processo de construção e funcionamento das agências reguladoras dos serviços de AA e ES. Os achados empíricos não refutam esta hipótese, mostram que, quando houve a participação da sociedade, esteve relacionada à necessidade de realizar a revisão tarifária, a despeito do importante instrumento de mobilização social representado pelos conselhos municipais, onde são criadas condições para se debater os problemas e ajudar a buscar soluções. Nesta arena pública, os cidadãos podem refletir sobre possíveis soluções para alguns problemas sanitários, sobre formas de controle utilizadas de forma eficiente pela instituição reguladora, entre vários outros temas a serem debatidos, mas, ainda são de mecanismos pouco utilizados.

Um dos principais desafios para as agências municipais, como pôde ser notado por esta pesquisa, consiste em garantir que investimentos sejam feitos na área do saneamento e elencar metas para que sejam seguidas pelos prestadores. Doutra lado, a governabilidade regulatória que inclui a participação social e o planejamento não pôde ser observada significativamente nos resultados desta pesquisa.

Por fim, destaca-se que os princípios fundamentais como universalização, equidade e controle social, que deveriam nortear as políticas públicas de saneamento, não foram elencados como prioritários ou apenas tangenciaram as atividades das agências de regulação. É inegável que o modelo regulatório traz uma série de melhorias, principalmente no que tange à diminuição das falhas de mercado. Todavia, tratam-se de medidas anódinas que não alcançam os objetivos de equidade e universalidade dos serviços de saneamento merecidos pelos cidadãos.

## 9 REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, C., Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2012. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-42-Add2\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-42-Add2_sp.pdf)> Acesso em: 23 de junho de 2013.
- ARAGÃO, A.S. Agência reguladora e governança no Brasil. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. (Ed.). *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. p. 125-162.
- ARAÚJO, M. P. M., ZVEIBIL, V. Z., . A relação titular-prestador nos serviços de Saneamento Básico. In: CORDEIRO, B. S. (Ed.). *Lei nacional de saneamento básico perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos: Prestação dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília, DF: Editora, 2009. v. III, cap. 16, p. 467-486.
- ARMSTRONG, M.; COWAN, S. E.; VICKERS, J. *Regulatory reform: economic analysis and British experience*. London: MIT Press, 1994.
- ARROW, K. J. *The organization of economic activity: Issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation*, Haveman. In: ROBERT, H.; MARGOLIS, Julius (Ed.), *Public expenditure and policy analysis*. Chicago: Rand MacNally College Publishing Company, 1970. p. 67-81.
- ASCH, P., *Consumer Safety Regulation*, Oxford, Oxford University Press. 1988.
- ASIS, M. G., O'LEARY, D., LJUNG, P., Water supply and Sanitation: Action, Learning, Experiences. The World Bank Institute Washington, DC: World Bank Report, 2009.
- BAKOVIC, T.; TENENBAUM, B.; WOOLF, F. *Regulation by contract: a new way to privatize electricity distribution?* Washington, DC: The World Bank, 2003. (World Bank Working Paper, n. 14 – Energy and Mining Sector Board Discussion).
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Título original: *L'analyse Du contenu*, 1977. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Ed. Lisboa: Edições Setenta, 1994. 225 p.
- BECKER, G. S. A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics*, v. 98, p. 371-400, 1983.
- BERG, S. V. *Best practices in regulating State-owned and municipal water utilities*. Santiago: United Nations, 2013. 65 p. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/49891/Bestpracticesinregulating.pdf>> Acesso em: 19 de set.de 2013.
- BERG, S. V.; MARQUE, R. C. Quantitative studies of water and sanitation utilities: A Literature survey. *WaterPolicy*, n. 13, n. 5, p. 591-606, 2011.
- BLAUG, M. *The methodology of economics or how economists explain*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- BOADWAY, R.; BRUCE, N. *Welfare economics*. Oxford: BasilBlackwell, 1984.
- BOURDIEU, P. *Escritos de educação*. 5. edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BRASIL, Lei nº11.445, de 05 de janeiro de 2007. Publicada no Diário Oficial da União de 08 de janeiro de 2007 e retificada em 11 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)> Acesso em 05 de jan. de 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRITTO, A. L. *Panorama do Saneamento Básico no Brasil: Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico*. Brasília, 2011, v.2., 534p.

BROMLEY, D. Land and water problems: an institutional perspective. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 64, p. 834-844, dez. 1982.

BROWN, A. C.; STERN, J.; TENENBAUM, B. *Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems*. Washington, DC: The World Bank Group, 2006.

BRUXEL, L. *Participação e legitimação política: o (des)encontro de Thompson com Habermas*. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, 13, 2004, São Bernardo do Campo, SP. [Anais Eletrônicos]Compós, 2004. CD-ROM.

BYRNE, E.; GREGORY, J. Co-constructing local meanings for child health indicators in community-based information systems: The Thukela District Child Survival Project in KwaZulu-Natal. *International Journal of Medical Informatics*,v. 76, Supplement 1, p. S78-S88, 2007. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1386505606001390>>.Acesso em: 27 de out de 2012.

CAMPOS, H. A. *Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica*.2008.Disponível em:<<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/view/702/572>>. Acesso 25 de mar. 2012.

CARDOSO, M. H. C. A.; GOMES, R. Representações sociais e história: referenciais teórico-metodológicos para o campo da saúde coletiva. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 499-506, abr./jun. 2000.

CARVALHO, J. M. *Desenvolvimiento de La ciudadanía en Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

CASTRO, J. E. A normatização da prestação dos serviços de água e esgoto, a experiência da Inglaterra e Gales. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (Ed.). *Regulação-normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza, CE: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), 2008. cap. 8, p. 161-201.

CASTRO, J. E. Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. *Cuadernos del Cendes*, v. 22, n. 59, tercera época mayo-agosto. 2005.

CASTRO, J. E. Argumentos utilizados en los programas actuales que promueven una maior participación privada en los servicios de agua y saneamiento. *Revista Nueva Sociedad*,n.207, enero-febrero de 2007.

CASTRO, J. E. Gestão democrática nos serviços de saneamento. In: REZENDE, S. C. *Panorama do Saneamento Básico no Brasil* Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil. v. VII (Versão Preliminar). Ministério das Cidades. 2011.



CASTRO, J. E. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. *Nueva Sociedad*, Ciudad de México, n. 207, p. 93-112, ene./feb. 2007.

CASTRO, J. E., *Agua, democracia y la construcción de ciudadanía*. In: ESCH, S., DELGADO, M., HELFRICH, S., SALAZAR, RAMÍREZ, H., TORREGROSA, M. L., ZÚÑIGA PÉREZ-TEJADA, I., *La Gota: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. Fundación Heinrich Böll, 2006. Disponível em: <[http://www.boell-latinoamerica.org/download\\_es/Libro\\_La\\_Gota.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/Libro_La_Gota.pdf)>. Acesso em: 14 de set. de 2012.

CASTRO, J. E., Políticas Públicas de Saneamento e Condicionantes Sistêmicos. In: HELLER, L., CASTRO, J. E., *Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento*. Edição ampliada, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. Cap. 1, p. 53-75

CEARÁ. Lei nº 12.786, de 30 de dezembro de 1997. Institui a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.google.com.br/search?q=Lei+n%C2%BA+12.786+de+30+de+dezembro+de+1997&rlz=1C1SKPL\\_enBR453BR453&oq=Lei+n%C2%BA+12.786+de+30+de+dezembro+de+1997&aqs=chrome..69i57.846j0j9&sourceid=chrome&espv=210&es\\_sm=122&ie=UTF-8](https://www.google.com.br/search?q=Lei+n%C2%BA+12.786+de+30+de+dezembro+de+1997&rlz=1C1SKPL_enBR453BR453&oq=Lei+n%C2%BA+12.786+de+30+de+dezembro+de+1997&aqs=chrome..69i57.846j0j9&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=122&ie=UTF-8)>. Acesso em: 24 de set. de 2012.

COLEMAN, J. S. *Social capital in the creation of human capital*. In: Eric Lesser (ed.), *Knowledge and Social Capital*, Boston: Butterworth & Heinemann. 2000. JAMES, 2010

COLÔMBIA. Decreto nº 057, de 12 de enero de 2006. Por el cual se establecen unas reglas para la aplicación del factor de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18774>>. Acesso em: 28 de out. de 2012.

COLOMBIA. Decreto nº 1.738, de 03 de agosto de 1994. Por el cual se aprueban los estatutos y el reglamento de funcionamiento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Disponível em: <<http://basedoc.superservicios.gov.co/ark-legal/SSPD/details;jsessionid=4F4506B02220F1DBF49A718C71E4D9BB?docId=7dbdbec3-ccc8-4dce-950e-a62d1c0ca03a&channel=%2fC%2fCOMISION+DE+REGULACION+DE+AGUA+POTABLE+Y+SANEAMIENTO+BASICO++CRA&subEspacio=>>>. Acesso em: 25 de set. de 2012.

COLÔMBIA. Decreto nº 2.882, de 31 de julio de 2007. Por el cual se aprueban los estatutos y el Reglamento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA. Disponível em: <[https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/PRAP/PPS\\_Normatividad/Dec\\_288\\_2\\_31Jul07\\_Estatutos\\_CRA.PDF](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/PRAP/PPS_Normatividad/Dec_288_2_31Jul07_Estatutos_CRA.PDF)>. Acesso em: 15 de mar. de 2013.

COLÔMBIA. Decreto nº 4.785, de 31 de dezembro de 2005. Por el cual se modifica el Decreto 1013 del 4 de abril de 2005. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18714>>. Acesso em: 23 de set. de 2012.

COLÔMBIA. Decreto nº 565, de 19 de marzo 1996. Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9684>>. Acesso em: 20 de nov. de 2012.

COLÔMBIA. Ley 142, de 11 de julio de 1994. Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 1641 de 1994, Reglamentado por el Decreto Nacional 2785 de 1994, Reglamentado por el Decreto Nacional **3087 de 1997**, Reglamentada por el Decreto Nacional 302 de 2000, Reglamentada por el Decreto Nacional, Reglamentada por el Decreto Nacional 847 de 2001, Reglamentada por el Decreto Nacional 1713 de 2002, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 549 de 2007. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>>. Acesso em 15 de mar. de 2013.

COLÔMBIA. Ley 632, de 29 de diciembre de 2000. Publicada no Diário Oficial nº 44.275, de 29 de diciembre de 2000. Por lacual se modifican parcialmente lasLeyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996. Disponível em:<[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley\\_0632\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0632_2000.html)>. Acesso em 15 de mar. de 2013.

COLOMBIA. Ley nº 1450, de 16 de junio de 2011. Por lacual se expideelPlan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Disponível em: <<http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=9721>>. Acesso em: 10 de fev. de 2013.

COLÔMBIA.Constituição(1991). Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá, 1991.

CORDEIRO, B. S. Desenvolvimento institucional. In: REZENDE, S.C. *Panorama do Saneamento Básico no Brasil* Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil. v. VII (Versão Preliminar). Ministério das Cidades. 2011.

CORREIA, F. G. Reflexões sobre o Conceito de Cidadania e suas bases Históricas. *Revista Achegas*, Rio de Janeiro, 01 jan. 2010.

CORREIA, M. B. C, A regulação no setor de saneamento: comparação entre França, Inglaterra e Brasil, 2007. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 59, n. 3, p. 353-373, jul./set. 2008. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3183](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3183)>. Acesso em: 15 de nov. de 2011.

DI PIETRO, M.S.Z. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, M. S. Z. (Ed.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 19-50.

DIXIT, A. K. *The making of economic policy.A transaction-cost perspective*; Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.

DOW, S. *Economic methodology: An inquiry*.Oxford: Oxford University Press, 2002.

DUARTE, J. *Entrevista em profundidade*. 2006. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjCC&url=http%3A%2F%2Fxa.yimg.com%2Fkq%2Fgroups%2F21729374%2F795258217%2Fname%2FEntrevista%2Bem%2Bprofundidade.doc&ei=aA-UUqYrKZOekQepkICQBg&usq=AFQjCNG1oY7TDYBSRfQmbuWdjOdrqRpD3A&sig2=ti6KtDoEAowsvE-6w4lpMA&bvm=bv.57155469,d.eW0>>. Acesso em: 25 de jun. de 2011.

DWORKIN, R. M. *What is equality?* 10. ed. Philosophy And Public Affairs, 1981. p. 185-345.

EBERHARD, A. *Infrastructure regulation in developing countries: An exploration of hybrid and transitional models*. Washington, DC: PPIAF, 2007. (WorkingPaper n. 4).

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 477, de 29 de dezembro de 2008. Cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo - ARSI e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sedurb.es.gov.br/download/LC477modifLC512eLC525.pdf>>. Acesso em: 02 de nov. 2011.

FERNANDEZ, D., *Sector Agua Potable*, Colombia: desarrollo económico reciente en infraestructura balanceando las necesidades sociales y productivas de infraestructura informes de base. Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America and the Caribbean, Banco Mundial, 2004. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/12/000011823\\_2\\_0050712145543/Rendered/PDF/320880CO0REDI0Agua01bkgd0to0303791.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/12/000011823_2_0050712145543/Rendered/PDF/320880CO0REDI0Agua01bkgd0to0303791.pdf) Acesso em 23 de maio de 2013.

FERRAREZI, E. Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DC, v. 54, n. 4, p. 4-20, out./dez. 2003.

FERREE, M. M.; GAMSON, W. A.; GERHARDS. J.; RUCHT, D. *Four ModelsofthePublicSphere in ModernDemocraciesTheoryandSociety*, v. 31, n. 3. jun., 2002, pp. 289-324. Disponível em:<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/658129?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21103060119423>>. Acesso em: 25 de nov. de 2012.

FERREIRA, F. M., *Regulação por Contrato no Setor de Saneamento: o caso de Ribeirão Preto*. FundaçãoGetúlio Vargas. São Paulo, 2005.

FOSTER, V. *Ten years of water service reform in Latin America: toward an anglo-french model*. Washington, DC: The World Bank, 2005. 32 p.

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v.21, p.165-185, nov. 2003.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. *EngenhariaSanitáriaAmbiental*, v. 14, n. 1, p. 79-88, jan./mar. 2009.

GLADSTONE, A., *History of the London water supply*, London, 1884, p. 16.

GOIÁS. Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 28 de dezembro de 1999. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/1999/lei\\_13569.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1999/lei_13569.htm)> Acesso em: 11 de abr. 2012.

GOIÁS. Lei nº 14.939, de 15 de setembro de 2004. Institui o Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, cria o Conselho Estadual de Saneamento - CESAM e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 23 de setembro de 2004. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/2004/lei\\_14939.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2004/lei_14939.htm)> Acesso em: 11 de abr. 2012.

GÓMEZ-IBÁÑEZ, J. A. *Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion*. Cambridge and London: Harvard University Press, 2003.

GUASH, J.-L, *Granting and renegotiating infrastructure concession: doing it right*, Banque mondiale, Washington DC, 2004

GUÉRIN-SCHNEIDER, L.; NAKHLA, M. Emergence of an innovative regulation mode in water utilities in France: between commission regulation and franchise bidding. *European Journal of Law and Economics*, v. 33, n. 1, p. 23-45, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007/s10657-010-9169-8>>. Acesso em: 11 de fev. 2013

HABERMAS, J. *Autonomy and Solidarity: Interviews with Jürgen Habermas*. London: Verso [219]. [Ed. Peter Dews], 1986.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 398 p. Título original: Strukturwandel der Offenlichkeit.

HABERMAS, J. *Questions and Counter-questions*, in *Praxis International* 4/3, 1984.

HABERMAS, J. *Three Models of Democracy*, in *Constellations*1, 1994.

HAIR, J. F., BLACK, W. C., BABIN, B. J. ANDERSON, R. E. TATHAM, R. L. *Análise Multivariada de Dados*, tradução Adonai Schlup Sant'Anna, 6. Ed. – Porto Alegre: Bookman, 2009. 688p.

HELFRICH, S., *Hacia una gestión sustentable, democrática y ciudadana del agua.tras bambalinas de "lagota de la vida"Introducción al agua como derecho humano*. In: ESCH, S., DELGADO, M., HELFRICH, S., SALAZAR, RAMÍREZ, H., TORREGROSA, M. L., ZÚÑIGA PÉREZ-TEJADA, I., *La Gota: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. Fundación Heinrich Böll, 2006. Disponível em: <[http://www.boell-latinoamerica.org/download\\_es/Libro\\_La\\_Gota.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/Libro_La_Gota.pdf)>. Acesso em: 14 de set. de 2012.

HELLER, L., CASTRO, J. E., *Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento*. Edição ampliada, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

HELLER, L., MORAES, L. R. S., BRITTO, A. L., BORJA, P. C., REZENDE, S. C. *PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL Elementos conceituais para o saneamento básico Volume n I* (Versão Preliminar). Ministério das Cidades. 2011.

HELLER, L., Políticas públicas e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e suas interfaces. In: HELLER, L., CASTRO, J. E., *Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento*. Edição ampliada, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. Cap. 7, p. 179-185

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitária Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 284-295, jul./set. 2007.

HELLER, L.; REZENDE, S. C.; HELLER, P. G.B. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M.M.A.F. (Ed.). *Regulação: controle social dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 37-68.

HERTOG, J. Review of economic theories of regulation. 2010.*Tjalling C. Koopmans ResearchInstitute*.DiscussionPaper Series nr10:18. Disponível em: <<http://igitur-archive.library.uu.nl/USE/2011-0110-200311/10-18.pdf>>. Acesso em: 20 de out. de 2012.

HORN, M. J. *The political economy of public administration: institutional choice in the public sector*. 1995. Cambridge University Press. Disponível em: <<http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam031/94044897.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. de 2012.

HUKKA, J. J.; KATKO, T. S. *Refuting the paradigm of water services privatization*. Natural Resources Fórum, 2003. Disponível em: <<http://www.ce.utexas.edu/prof/mckinney/ce397/Topics/Privatization/Privatization-Refuting.pdf>>. Acesso em: 03 de maio de 2012.

HUKKA, J.J.; KATKO, T. S. Paradigma alternativo: o papel das cooperativas e das autoridades locais. In: HELLER, L., CASTRO, J. E., *Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento*. Edição ampliada, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. Cap. 9, p. 2014-237

IDELOVITCH, E.; RINGSKOG, K, *Private Sector Participation in the Water Supply and Sanitation in Latin America* (Washington, DC, The World Bank), 1995.

JAKEE, K.; ALLEN, L. Destructive competition or competition destroyed? *European Journal of Law and Economics*, p. 13-50, 1998.

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

JAMISON, M. A., *Regulation: Price Cap and Revenue Cap*. University of Florida - Warrington College of Business Administration, Public Utility Research Center, 2007. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=959684](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=959684)>. Acesso em: 03 de maio de 2012.

JOINVILLE (SC). Lei nº 4.924, de 19 de dezembro de 2003. Altera e consolida a Lei nº 4.341/2001, que criou a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville – AMAE.

JOSKOW, P.; NOLL, R. C. Regulation in theory and practice: An overview. In: FROMM, Gary (Ed.). *Studies in public regulation*. Cambridge: MA, The MIT Press, 1981. p. 1-66.

JOURAVLEV, A. *Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the XXI century*. 2004. Santiago. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19539/lcl2169i.pdf>>. Acesso em: 10 de dez. de 2012.

JUSTO, J. B., El Derecho Humano al Agua y Saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2013. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/ContributionsSustainability/ECLAC7.pdf> Acesso em: 05 de novembro de 2013.

KRONBERGER, N.; WAGNER, W. Palavras-chave em contexto: análise estatística de textos. In: BAUER, M.W. & GASKELL, G (Orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (Tradução de Pedrinho A. Guareschi). Petrópolis: Vozes, 2002.

KROSZNER, R. S.; STRAHAN, P. E. What drives deregulation? Economics and politics of the relaxation of bank branching restriction. *Quarterly Journal of Economics*, p. 1437-1467, 1999.

LAFFONT, J-J., TIROLE, J., *A theory of incentives in procurement and regulation*, The MIT PRESS, Cambridge y Londres, 1993.

LANGFORD, M.; KHALFAN, A. *Introducción al agua como derecho humano*. In: ESCH, S., DELGADO, M., HELFRICH, S., SALAZAR, RAMÍREZ, H., TORREGROSA, M. L., ZÚÑIGA PÉREZ-TEJADA, I., *La Gota: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. Fundación Heinrich Böll, 2006. Disponível em: <[http://www.boell-latinoamerica.org/download\\_es/Libro\\_La\\_Gota.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/Libro_La_Gota.pdf)>. Acesso em: 14 de set. de 2012.

- LENTINI, E. *Serviços de água potável y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes*. Naciones Unidas. Santiago do Chile. 2011.
- LEVY, B.; SPILLER, P. T. *A framework for resolving the regulatory problem*. In: *Regulations, institutions and commitment*, LEVY, B.; SPILLER, P. T. (Ed.). Cambridge University Press, 1996. p. 1-36.
- LOBINA, E., HALL, D., *Problems with private water concessions: a review of experience*. Public Services International Research Unit (PSIRU), 2003
- LUBENOW, J. A. *A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas*, 2007. Disponível em: <<http://criticanarede.com/docs/habermas.pdf>>. Acesso em: 13 de abr. de 2012.
- MAJONE, G. Delegation of regulatory powers in a mixed polity. *European Law Journal*, v. 8, p. 319–339, 2002. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0386.00156/abstract>>. Acesso em: 18 de ago. de 2012.
- MAJONE, G. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, v. 17, p. 77-101, 1994.
- MAJONE, G. Theories of regulation. In: MAJONE, G. (Ed.). *Regulating Europe*, London: Routledge, 1996.
- MARK, A. J.; BERG, S. V. *Annotated red ding list for a body of knowledge on infrastructure regulation*. Florida: The World Bank Center University of Florida, 2008.
- MARQUES NETO, F. A. A regulação no setor de saneamento. In: CORDEIRO, B. S. (Ed.). *Lei nacional de saneamento básico perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos: Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília, DF: Editora, 2009. v. I, cap. 5.1, p. 165-191.
- MARSHALL, T. H. A. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1977
- MASKIN, E.; TIROLE, J., The politician and the judge. *Accountability in government, American Economic Review*, p. 1034-1054, 2004. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/3592804?uid=3737664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21100964032393>>. Acesso em: 15 de jul. de 2012.
- McGRANAHAN, G., MULENGA, M., Organização comunitária e paradigmas alternativos para a melhoria dos serviços em assentamentos de baixa renda. In: HELLER, L., CASTRO, J. E., *Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento*. Edição ampliada, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. Cap. 10, p. 238-255
- MICHELAT, G. Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em Sociologia. In: THIOLENT, M. J. M. (Ed.). *Revue française de sociologie*. Tradução de Ruth Joffily Dias. 1975, p. 229-47. 3. ed. São Paulo: Polis, 1982. p. 169-189.
- MINAYO, C. *O Desafio do Conhecimento; Pesquisa qualitativa em Saúde*. 9.ed. São Paulo: HUCITEC; 2006.
- MORAES, L., R., S., Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos. In: CORDEIRO, B. S. (Ed.). *Lei nacional de saneamento básico perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos: Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília, DF: Editora, 2009.

MULAS, A. S., Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais. In: HELLER, L., CASTRO, J. E., Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento. Edição ampliada, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. Cap. 3, p. 98-115

NASCIMENTO, A. R. A., MENANDRO, P. R. M., Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada. *Estudos e Pesquisa em Psicologia*, v. 6, n. 2, p. 72-88, 2006.

NASCIMENTO, N. O., HELLER, L. Ciência, tecnologia e inovação na interface entre as áreas de recursos hídricos e saneamento. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, v.10, n.1, p. 36-48, 2005.

NATAL (RN). Lei nº 5.346, de 28 de dezembro de 2001. Cria a agência reguladora de serviços de saneamento básico do município do Natal - ARSBAN e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.mineiropt.com.br/hotsite\\_agua/legislacao\\_int.php?id\\_hota\\_l=85](http://www.mineiropt.com.br/hotsite_agua/legislacao_int.php?id_hota_l=85)> Acesso em: 15 de out. de 2012.

NATAL (RN). Resolução nº 001/2008, de 19 de junho de 2008. Estabelece os mecanismos e procedimentos para o exercício do Controle Social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização realizadas pela Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – ARSBAN. Disponível em: <[http://www.mineiropt.com.br/hotsite\\_agua/legislacao\\_int.php?id\\_hota\\_l=87](http://www.mineiropt.com.br/hotsite_agua/legislacao_int.php?id_hota_l=87)>. Acesso em: 18 de mar. de 2013.

NOLL, R. G. Economic perspectives on the politics of regulation. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. D. (Ed.). *Handbook of industrial organization II*. North Holland: Amsterdam, 1989, p. 1253-1287. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1573448X89020108>>. Acesso em: 24 de jun. de 2012.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, CEPRAP, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

OLIVEIRA, G.; FUJIWARA, T.; MACHADO, E. L. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. p. 163-198.

OLSON, M. *The logic of collective action*. Public goods and the theory of groups. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1965. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/motloca.pdf>>. Acesso em: 17 de jan. de 2012.

OSTROM, E., *Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies*. EGDI and UNU-WIDER 2005, 2005.

OWEN, B. M.; BRAEUTIGAM, R. *The regulation game: Strategic use of the administrative process*. Cambridge: MA, Ballinger, 1978. 271 p.

PANAMÁ. Constituição (2004). Constituição do Panamá. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pan/sp\\_pan-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pan/sp_pan-int-text-const.pdf)>. Acesso em: 14 de maio de 2013.

PANAMÁ. Decreto nº 143, de 29 de setembro de 2006. Adota o texto único da Lei nº 26, de 29 de janeiro de 1996, adicionada e modifica pelo decreto nº 10, de 22 de fevereiro de 2006.

PANAMÁ. Decreto nº 2, de 07 de janeiro de 1997. Estabelece o marco regulatório e institucional para a prestação dos serviços de água potável e esgotamento sanitário.

PANAMÁ. Decreto nº 26, de 29 de janeiro de 1996. Cria o ente regulador dos serviços públicos.

PANAMÁ. Decreto nº 279, de 14 de novembro de 2006. Regulamenta a Lei nº 26, de 29 de janeiro de 1996, reforma o decreto nº 10, de 22 de fevereiro de 2006, que organiza a estrutura e atribuições do ente regulador dos serviços públicos.

PARAGUAI. Decreto nº 18.880, de 16 de outubro de 2000. Regulamenta a Lei nº 1.614 de 2000.

PARAGUAY, Ley nº 1.614, de 19 de outubro de 2000. *General del marco regulatorio y tarifario del servicio publico de provision de agua potable y alcantarillado sanitario para la Republica del Paraguay*. Disponível em: <<http://www.erssan.gov.py/Ley%201614-2000/Ley%20Nro.%201614.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2013.

PARAGUAY. *Actualización del Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento de Paraguay*. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones Asunción: OPS, 2010.-234 p.

PARAGUAY, Decreto Nº 18.880 de junho de 2002. Por el cual se reglamenta la ley nº 1.614/2000 “General del marco regulatorio y tarifario del servicio publico de agua potable y alcantarillado sanitario para la Republica del Paraguay”.

PEIXOTO, J. B. Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento. Brasília: FUNASA / ASSEMAE, 2008. 110p.

PEIXOTO, J. B., Aspectos da gestão econômico-financeira dos serviços de saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L., CASTRO, J. E., *Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento*. Edição ampliada, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. Cap. 24, p. 502-524

PELTZMAN, S. Towards a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 19, p. 211-240, 1976.

PELTZMAN, S. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, p. 1-41, 1989.

PERARD, E., *Accelerating access to water and sanitation: scaling up private-sector participation*. PPIAF, Dakar, Senegal, 2012. Disponível em: <[http://www.icafrica.org/fileadmin/documents/ICA\\_sponsored\\_events/IFC\\_PPP\\_Water\\_Dakar\\_June2012/Presentations/Session\\_1/S%201a\\_PPP%20status\\_Perard.pdf](http://www.icafrica.org/fileadmin/documents/ICA_sponsored_events/IFC_PPP_Water_Dakar_June2012/Presentations/Session_1/S%201a_PPP%20status_Perard.pdf)>. Acesso em: 21 de fev. de 2013.

PEZON, C. *La gestion du service d'eau potable en France de 1850 à 1995*. Thèse Es Sciences de Gestion, Conservatoire National des Arts et Métiers, Presses du CEREM, Paris. 1999.

PORTES, A.; LANDOLT, P. *Social Capital: Promise and Pitfalls of its Role in Development*, Cambridge University Press. 2000 Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/158574?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21103060603383>>. Acesso em: 10 de fev. 2013.

POSNER, R. A. *Theories of economic regulation*. [s.l.]: NBER, 1974. Working paper, n. 41.



- POSNER, R. A. Taxation by regulation. *Bell Journal of Economics*, v.2, p. 22-50, 1971.
- PUTNAM, R. *Making democracy work*. Civic Traditions in modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- PUTNAM, R.; GOSS, K. Introduction. New York: Oxford, 2002. p. 3-19. In: PUTNAM, R. (Ed.). *Democracies in flux: The evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford, 2002.
- REYNAUD, J. D. *Les Règles du Jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin. 2007.
- REZENDE, S. C.; HELLER, L.; QUEIROZ, A. C. L. *Água, saneamento e saúde no Brasil: interseções e desacordos*. Anuário de Estudos Americanos, 66, 2, julho-diciembre, 57-80, Sevilla (Espanha), 2009.
- REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 387 p.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010931&idNorma=28&tipo=pdf>>. Acesso em: 15 de out. de 2012.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 4.556, de 06 de junho de 2005. Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da agência reguladora de energia e saneamento básico do estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/e30a55fa6967fec78325701c005c6049?OpenDocument>> Acesso em: 15 de out. de 2012.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010931&idNorma=28&tipo=pdf>>. Acesso em: 15 de out. de 2012.
- ROCCA, M. V., *De la concesión a la reestatización: el rol regulador del Estado Argentino en el servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (1993-2008)*. Un abordaje desde la sociología política. Buenos Aires. 2010. 218p.
- ROWE, G.; FREWER, L. *Evaluating public-participation exercises: a research agenda*. Science, Technology & Human Values. Vol. 29, n. 4, Autumn, p. 512-55. 2004.
- RUBINGER, S. D. *Desvendando o conceito de saneamento no Brasil: uma análise da percepção da população e do discurso técnico contemporâneo*. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, UFMG: Belo Horizonte, 2008. 197p.
- SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. (Ed.). *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. p. 125-162.
- SAMUELSON, P. A. *Economics*. 6. ed. 6<sup>th</sup> rev., 1964.
- SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. L.S. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. In: *Perspectivas para o controle social e transparência da*

*administração pública*: monografias vencedoras, prêmio Serzedello Corrêa 2001. Brasília, DF: TCU: Instituto SerzedelloCorrêa, 2002.

SCHIFINI, J. P. Transformaciones en las estructuras del sector de agua potable y saneamiento en América Latina. *Revista AIDIS*, Chile, v. 36, p. 8-15, ago. 2004.

SEPPÄLÄ, O., KATKO, T. S., Gestão e organização dos serviços de saneamento: abardagens européias. In: HELLER, L., CASTRO, J. E., *Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento*. Edição ampliada, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. Cap. 5, p. 135-155

SHUBIK, M. On different methods for allocating resources. *Kyklos*, v. 13, p.332- 338, 1970.

SILVA, R. T. *Público e privado na oferta de infra-estrutura urbana no Brasil*. Programa Interdisciplinar Globalização Econômica e Direitos no Mercosul (Gedim), Unesco/MOST. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

SINGER, P. Inflação e mercado como sistemas alternativos de regulação. *Estudos Avançados [online]*, v. 2, n.3, p.77-87, 1988. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141988000300006>>. Acesso em: 12 de set. 2011.

SOLANES, M. *América Latina: ¿sin regulación ni competencia? Impactos sobre la gobernabilidad del agua y sus servicios*. Santiago do Chile: CEPAL, 2002.

SOLANES, M. *Servicios públicos y regulación*. Consecuencias legales de las fallas de mercado. Cepal: Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago, n. 2, p. 1-69, set. 1999.

SPILLER, I. *Por el derecho al agua: la sociedad civil internacional, sus temas y estrategias*. In: ESCH, S., DELGADO, M., HELFRICH, S., SALAZAR, RAMÍREZ, H., TORREGROSA, M. L., ZÚÑIGA PÉREZ-TEJADA, I., *La Gota: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. Fundación Heinrich Böll, 2006. Disponível em: <[http://www.boell-latinoamerica.org/download\\_es/Libro\\_La\\_Gota.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/Libro_La_Gota.pdf)>. Acesso em: 14 de mar. e 2012.

SPOSATI, A. *Tendências latino-americanas da política social pública no século 21*. 2011. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a12.pdf>>. Acesso em:15 de maio de 2012.

SPOSATI, A. *Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, p. 8-11.

STIGLER, G. J., The Theory of Economic Regulation, 2 *Bell Journal of Economics and Management Science*, 3-21. 1971.

SWYNGEDOUW, E., Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, 1991–2006, October 2005

TANGUAY, G. A.; PAUL L.; JEROME, M. *Environmental policy, public interest and political market*, *Public Choice*, 2004. P. 1-27.

THIOLLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. 3. ed. São Paulo: Polis, 1982.

THOMPSON, J. B. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. Tradução de Wagner de Oliveira Brandão. Petrópolis: Vozes, 2002. 46 p. Título original: *The media and modernity*.

TRÉMOLET, S.; BINDER, D. *The regulation of water and sanitation services*. In: *DCs Literature review, insights and areas for research*. Paris: ADF, 2010.

TRÉMOLET, S.; SHUKLA, P.; VENTON, C. *Contracting out utility regulatory functions*. Environmental Resources Management World Bank, 2004. Disponível em: <<http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/2550.pdf>>. Acesso em: 03 de maio 2012.

TUBARÃO (SC). Lei nº 20, de 27 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora das Águas de Tubarão – AGR-Tubarão e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.agr.sc.gov.br/f/leis/lei-complementar-020.pdf>> Acesso em: 13 de out. de 2012.

TUROLLA, F. A.; OHIRA, T. H. *Saneamento básico: experiência internacional e avaliação de propostas para o Brasil*. Brasília, DF: CNI, 2006. 63 p.

ÜNAY, S. *The rise of the regulatory state in Europe*. *TJP Turkish Journal of Politics*, v.2, n.1, p.21-31, Summer 2011.

URIBE, E. Sector de Acueducto Y Alcantarillado: Avances Y Perspectivas. Taller SSPD, CEPAL, GTZ. 2010. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/drni/noticias/noticias/3/39973/EvamariaUribe.pdf>> Acesso em 30 de agosto de 2012.

URUGUAI. Decreto nº 157, de 25 de maio de 2005. Dispónese que las personas jurídicas no estatales que tengan localidad de prestatarios de los servicios públicos de saneamiento o de abastecimiento de agua para el consumo humano, en virtud de contratos celebrados con anterioridad al 31 de octubre de 2004, continuarán suministrando dichas prestaciones hasta el vencimiento del plazo pactado. Disponível em <[http://www.ursea.gub.uy/web/mnformativo2.nsf/913288F663A2144783257953005B43F3/\\$file/Dec%20157-005.pdf?OpenElement](http://www.ursea.gub.uy/web/mnformativo2.nsf/913288F663A2144783257953005B43F3/$file/Dec%20157-005.pdf?OpenElement)>. Acesso em: 15 de out. de 2012.

URUGUAI. Resolução nº 79, 23 de noviembre de 2005. Visto: la conveniencia de definir criterios generales para el ejercicio de las potestades de control y sancionatoria en situaciones de suministro de agua en condiciones no aceptables, en el servicio de distribución de agua potable a través de redes. Montevideo.

URUGUAY, Lei nº 17.598, de 13 de dezembro de 2002. Unidad Reguladora de Servicios de Energia y Agua Criação, integração e compromissos. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17598&Anchor=>>> Acesso em: 07 de mar. 2012.

URUGUAY. Decreto N°435/994, de 21 de setiembre de 1994. Reglamentario de la Ley nº 16.466, Ley de evaluación del impacto ambiental. Publicado en el Diario Oficial nº 24/145, de 04/10/1994.

URUGUAY. Ley nº 11.907, de 19 de diciembre de 1952. Obras Sanitarias del Estado, se crea como servicio descentralizado y se le estructura un reglamento organico. Montevideo, Diário Oficial, 9 ene.1953. Disponível em: <<http://www.ose.com.uy>>. Acesso em: 07 de mar. 2012.

URUGUAY. Lei nº 18.840, de 23 de noviembre de 2011. Conexión a las obras de saneamiento. Normas para supromoción, concesión de plazos y de facilidades. Disponível em:

<<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18840&Anchor=>> Acesso em: 07 de mar. 2012.

WILLIAMSON, O. E. *The mechanisms of governance*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1996.

WUTHNOW, R. The United States: Bridging the privileged and the marginalized? New York: Oxford, 2002, p. 59-102. In: PUTNAM, Robert. (Ed.). *Democracies in flux: The evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford, 2002.

WYNGEDOUW, E. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, v. 42, n. 11, 1991–2006, October 2005. Disponível em: <[http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic980025.files/Wk%2013\\_Dec%202nd/Swyngedouw\\_2005\\_Governance%20Innovation%20and%20Citizen.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic980025.files/Wk%2013_Dec%202nd/Swyngedouw_2005_Governance%20Innovation%20and%20Citizen.pdf)>. Acesso em: 20 de ago. de 2012.

## APÊNDICES

## **APÊNDICE A**

### **Lista de documentos analisados**

## Apêndice A: Lista de documentos analisados

Número: Nome do Documento {Quantidade de categorias encontradas}	Quantidade de páginas	Agência	Ano do documento	Tipo do documento
P 2: ata-37a.--cr-25-01-12.pdf {3}	002	AGR GOIÁS	2012	Ata do Conselho Regulador
P 5: ata-3a.-reuniao-extraordinaria--cr-29-10-12.pdf {2}	001	AGR GOIÁS	2012	Ata do Conselho Regulador
P 9: ata-43o.-cr-23-03-12.pdf {3}	003	AGR GOIÁS	2012	Ata do Conselho Regulador
P17: ata-54o.-cr-20-06-12.pdf {4}	003	AGR GOIÁS	2012	Ata do Conselho Regulador
P29: ata-67a.--cr-26-09-12.pdf {5}	009	AGR GOIÁS	2012	Ata do Conselho Regulador
P30: ata-68a.--cr-03-10-12.pdf {4}	007	AGR GOIÁS	2012	Ata do Conselho Regulador
P42: 1118.pdf {5}	005	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P43: 1154.pdf {4}	043	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P44: 1155.pdf {5}	033	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P45: 1156.pdf {7}	017	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P46: 1159.pdf {4}	009	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P47: 1160.pdf {7}	008	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P48: 1161.pdf {2}	005	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P49: Voto1020.pdf {10}	010	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P52: Voto1023.pdf {10}	017	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P53: Voto1024.pdf {3}	015	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P54: Voto1025.pdf {3}	014	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P57: Voto1028.pdf {5}	006	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P58: Voto1029.pdf {4}	008	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P59: Voto1030.pdf {4}	010	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P60: Voto1031.pdf {3}	008	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P61: Voto1032.pdf {3}	006	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P62: Voto1084.pdf {2}	008	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P63: Voto964.pdf {5}	010	AGENERSA	2011	Relatoria de processo
P64: Voto984.pdf {2}	008	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P65: Voto985.pdf {3}	046	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P66: Voto986.pdf {5}	009	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P67: Voto987.pdf {4}	009	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P68: Voto990.pdf {4}	015	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P69: Voto991.pdf {2}	020	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P70: Voto992.pdf {4}	021	AGENERSA	2012	Relatoria de processo

**Apêndice A: Lista de documentos analisados (continuação)**

<b>Número: Nome do Documento {Quantidade de categorias encontradas}</b>	<b>Quantidade de páginas</b>	<b>Agência</b>	<b>Ano do documento</b>	<b>Tipo do documento</b>
P71: Voto993.pdf {4}	012	AGENERSA	2012	Relatoria de processo
P72: arquivo3698.pdf {3}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P73: arquivo3699.pdf {2}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P74: arquivo3708.pdf {1}	004	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P75: arquivo3709.pdf {2}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P77: arquivo3713.pdf {5}	005	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P78: arquivo3738.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P79: arquivo3739.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P80: arquivo3740.pdf {0}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P81: arquivo3741.pdf {2}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P82: arquivo3742.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P84: arquivo3757.pdf {1}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P89: arquivo3784.pdf {2}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P90: arquivo3785.pdf {4}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P91: arquivo3794.pdf {2}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P92: arquivo3795.pdf {2}	004	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P93: arquivo3809.pdf {1}	004	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P97: arquivo3826.pdf {2}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P98: arquivo3827.pdf {3}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P99: arquivo3840.pdf {4}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P100: arquivo3841.pdf {4}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador



**Apêndice A: Lista de documentos analisados (continuação)**

<b>Número: Nome do Documento {Quantidade de categorias encontradas}</b>	<b>Quantidade de páginas</b>	<b>Agência</b>	<b>Ano do documento</b>	<b>Tipo do documento</b>
P101: arquivo3842.pdf {3}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P102: arquivo3854.pdf {3}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P103: arquivo3855.pdf {3}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P104: arquivo3856.pdf {1}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P107: arquivo3871.pdf {2}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P109: arquivo3906.pdf {4}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P111: arquivo3908.pdf {2}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P112: arquivo3909.pdf {6}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P115: arquivo3926.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P116: arquivo3945.pdf {1}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P117: arquivo3946.pdf {2}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P118: arquivo3947.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P119: arquivo3948.pdf {1}	002	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P120: arquivo3949.pdf {2}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P122: arquivo3967.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P123: arquivo3968.pdf {2}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P124: arquivo3969.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P125: arquivo3970.pdf {0}	001	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P126: arquivo3990.pdf {4}	005	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P127: arquivo3991.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P130: arquivo4020.pdf {2}	005	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P131: arquivo4021.pdf {2}	004	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador

## Apêndice A: Lista de documentos analisados (continuação)

Número: Nome do Documento {Quantidade de categorias encontradas}	Quantidade de páginas	Agência	Ano do documento	Tipo do documento
P136: arquivo4026.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P138: arquivo4041.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P140: arquivo4043.pdf {2}	004	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P141: arquivo4044.pdf {1}	004	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P142: arquivo4067.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P144: arquivo4069.pdf {2}	004	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P145: arquivo4070.pdf {1}	004	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P147: arquivo4156.pdf {1}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P149: arquivo4158.pdf {2}	003	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P150: arquivo4189 (1).pdf {2}	005	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P152: arquivo4190.pdf {1}	004	AGERGS	2012	Ata do Conselho Regulador
P154: ata da reunio ordinria de 07.12.12.pdf {1}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P155: ata da reunio ordinria de 12.12.12.pdf {2}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P157: ata da reunio ordinria de 18.10.12.pdf {1}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P160: ata da reunio ordinria de 27.12.12 .pdf {7}	002	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P162: ata da reunio ordinria de 31.10.12.pdf {2}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P164: ata do conselho 08 03 2012.pdf {2}	002	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P167: ata do conselho 12 04 2012.pdf {1}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P168: ata do conselho 15 03 2012.pdf {1}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P171: ata do conselho 22 03 2012.pdf {3}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador

## Apêndice A: Lista de documentos analisados (continuação)

Número: Nome do Documento {Quantidade de categorias encontradas}	Quantidade de páginas	Agência	Ano do documento	Tipo do documento
P176: ata do conselho reuniao ordinariado dia 05 10 2012.pdf {5}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P177: ata do conselho reuniao ordinariado dia 11 10 2012.pdf {1}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P178: ata do conselho reuniao ordinariado dia 13 09 2012.pdf {3}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P185: ata do conselho 12 07 2012 pdf.pdf {1}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P189: ata do conselho 19 07 2012 pdf.pdf {1}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P192: ata do conselho 25 05 2012.pdf {2}	001	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P193: ata do conselho 26 07 2012.pdf {2}	002	ARCE	2012	Ata do Conselho Regulador
P198: 7ReuniaoOrdinaria.pdf {3}	004	ARSI	2011	Ata do Conselho Regulador
P199: Ata6ROrdinaria.pdf {1}	004	ARSI	2011	Ata do Conselho Regulador
P200: Ata8Ordinaria.pdf {8}	006	ARSI	2011	Ata do Conselho Regulador
P201: Ata9Ordinaria.pdf {1}	004	ARSI	2011	Ata do Conselho Regulador
P203: acta 155 res 1.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P204: acta 155 res 2.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P206: acta 155 res 3.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P207: acta 156 res 1.pdf {1}	003	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P208: acta 156 res 2.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P209: acta 158 res 1.pdf {1}	003	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P210: acta 158 res 2.pdf {1}	003	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P211: acta 158 res 3.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P212: acta 159 res 1.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução

**Apêndice A: Lista de documentos analisados (continuação)**

<b>Número: Nome do Documento {Quantidade de categorias encontradas}</b>	<b>Quantidade de páginas</b>	<b>Agência</b>	<b>Ano do documento</b>	<b>Tipo do documento</b>
P213: acta 159 res 2.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P214: acta 161 res 3.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P215: acta 162 res 5.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P216: acta 163 res 2.pdf {1}	003	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P217: acta 164 res 1.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P218: acta 164 res 2.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P219: acta 164 res 3.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P220: acta 164 res 4.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P221: acta 164 res 6.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P222: acta 165 res 1.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P223: acta 165 res 2.pdf {1}	003	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P224: acta 166 res 1.pdf {2}	003	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P225: acta 166 res 2.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P226: acta 167 res 1.pdf {1}	002	ERSSAN	2006	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P227: acta 170 res 1.pdf {1}	002	ERSSAN	2007	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P228: acta 170 res 2.pdf {1}	002	ERSSAN	2007	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P229: acta 171 res 1.pdf {1}	002	ERSSAN	2007	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P230: acta 171 res 2.pdf {1}	002	ERSSAN	2007	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P231: acta 182 res 2.pdf {2}	006	ERSSAN	2007	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P232: acta 190 res 7.pdf {1}	002	ERSSAN	2007	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P233: acta 191 res 1.pdf {1}	005	ERSSAN	2007	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P234: acta 191 res 2.pdf {1}	002	ERSSAN	2007	Ata do Conselho Regulador / Resolução

## Apêndice A: Lista de documentos analisados (continuação)

Número: Nome do Documento {Quantidade de categorias encontradas}	Quantidade de páginas	Agência	Ano do documento	Tipo do documento
P235: acta 197 res 1.pdf {1}	004	ERSSAN	2007	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P236: Acta 198 res 2.pdf {1}	002	ERSSAN	2008	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P237: Acta 201 res 1.pdf {1}	002	ERSSAN	2008	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P238: Acta 203 res 1.pdf {1}	002	ERSSAN	2008	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P239: Acta 207 res 1.pdf {1}	003	ERSSAN	2008	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P240: Acta 208 res 2.pdf {1}	003	ERSSAN	2008	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P241: Acta 275 Res 2.doc {3}	001	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P242: Acta 275 Res 3.doc {2}	001	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P243: Acta 279 Res 2.doc {2}	001	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P244: Acta 281 Res 2.doc {2}	001	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P245: Acta 282 Res 3 (1).doc {1}	003	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P246: Acta 283 Res 1.doc {1}	003	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P247: Acta 283 Res 2.doc {1}	002	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P248: Acta 284 Res 1.doc {1}	002	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P249: Acta 285 Res 1.doc {1}	003	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P250: Acta 288 Res 2.doc {1}	002	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P251: Acta 291 Res 1.doc {1}	004	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P252: Acta 292 Res 3.docx {1}	002	ERSSAN	2010	Ata do Conselho Regulador / Resolução
P253: 0593-07- UdelaR-URSEA - Versión II.doc {1}	001	URSEA	2008	Resolução
P254: 125-09 Protocolo agua.doc {1}	001	URSEA	2009	Resolução
P255: Aparicio Carlos. incorporación al registro.doc {1}	001	URSEA	2007	Resolução

## Apêndice A: Lista de documentos analisados (continuação)

Número: Nome do Documento {Quantidade de categorias encontradas}	Quantidade de páginas	Agência	Ano do documento	Tipo do documento
P256: Convenio con Química.doc {0}	002	URSEA	2007	Resolução
P257: LENIRCO. incorporación al registro agua potable.doc {1}	002	URSEA	2006	Resolução
P258: R.79-05 (1).doc {1}	003	URSEA	2005	Resolução
P260: RE - 09-2003 Suministro de agua potable a terceros (1).pdf {2}	003	URSEA	2003	Resolução
P262: RE 04-06.pdf {2}	002	URSEA	2006	Resolução
P263: RE 071-05.pdf {2}	004	URSEA	2005	Resolução
P264: RE 2-2004.pdf {1}	006	URSEA	2004	Resolução
P265: RE 24-2004.pdf {6}	005	URSEA	2004	Resolução
P266: RE 26-06.pdf {2}	004	URSEA	2006	Resolução
P267: RE 274-010.pdf {1}	002	URSEA	2010	Resolução
P269: RE 83-009.pdf {1}	024	URSEA	2009	Resolução
P270: Res. Titagua I.doc {1}	001	URSEA	2005	Resolução
P279: Relatório-de-Atividades-20113.pdf {18}	091	AMAE	2011	Relatório de Atividades
P282: informe-gestin-sept-2011-sept- 2012.pdf {30}	078	CRA	2012	Relatório de Atividades
P283: Informe_Gestion_entidad_ene_30_12.pdf {3}	101	CRA	2011	Informe de Gestão
P285: Ata da Reunião do Conselho Consultivo da AGR 10042013.docx {1}	001	AGR Tubarão	2013	Ata do Conselho Regulador
P286: Ata da Reunião do Conselho Consultivo da AGR 10062013.doc {3}	001	AGR Tubarão	2013	Ata do Conselho Regulador
P287: Ata da Reunião do Conselho Consultivo da AGR 11042013.docx {1}	001	AGR Tubarão	2013	Ata do Conselho Regulador
P288: Ata da Reunião do Conselho Consultivo da AGR 14032013.doc {4}	001	AGR Tubarão	2013	Ata do Conselho Regulador
P289: Ata da Reunião do Conselho Consultivo da AGR 30 10 2012.docx {2}	001	AGR Tubarão	2012	Ata do Conselho Regulador
P290: ATA DA REUNIÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DA AGR TUBARAO 31 07 12.docx {2}	001	AGR Tubarão	2012	Ata do Conselho Regulador
P291: Ata da Reunião realizada na sede da AGR Tubarão Portaria 2914.docx {1}	001	AGR Tubarão	2012	Ata do Conselho Regulador

## Apêndice A: Lista de documentos analisados (continuação)

Número: Nome do Documento {Quantidade de categorias encontradas}	Quantidade de páginas	Agência	Ano do documento	Tipo do documento
P292: Ata do Conselho Consultivo da AGR Tubarão 21032012.docx {2}	001	AGR Tubarão	2012	Ata do Conselho Regulador
P294: ARSBAN-Resolucao2008001.pdf {5}	004	ARSBAN	2008	Resolução
P295: ResolucaoMunicipalArsban001-2011.pdf {1}	002	ARSBAN	2011	Resolução
P296: ResolucaoMunicipalComsab001-2003 (1).pdf {1}	001	ARSBAN	2003	Resolução
P298: ResolucaoMunicipalComsab001-2005.pdf {1}	001	ARSBAN	2005	Resolução
P299: ResolucaoMunicipalComsab001-2006.pdf {1}	002	ARSBAN	2006	Resolução
P300: ResolucaoMunicipalComsab002-2007.pdf {1}	003	ARSBAN	2007	Resolução
P301: ResolucaoMunicipalComsab003-2007.pdf {1}	001	ARSBAN	2007	Resolução
P302: ResolucaoMunicipalComsab007-2004.pdf {3}	001	ARSBAN	2004	Resolução
P303: ResolucaoMunicipalComsab001-2008.pdf {1}	003	ARSBAN	2008	Resolução
P304: ResolucaoMunicipalComsab001-2009.pdf {1}	004	ARSBAN	2009	Resolução
P305: ResolucaoMunicipalComsab001-2010.pdf {1}	008	ARSBAN	2010	Resolução
P308: agua.pdf {6}	037	ASEP	2009	Procedimento de Controle
P309: Anexo_A_6288_Agua.pdf {9}	031	ASEP	2013	Regime Tarifário
P310: asep1_acta_cierre_cp_agua_05_2012.pdf {1}	001	ASEP	2012	Ata do Conselho Regulador
P311: asep1_acta_cierre_cp_agua_06_2012.pdf {1}	001	ASEP	2012	Ata do Conselho Regulador
P312: com_1.pdf {1}	002	ASEP	2012	Consulta Pública
P313: com_asep_asoc_prop_res_punta_pacifica.pdf {2}	003	ASEP	2013	Consulta Pública
P314: cp_04.pdf {1}	038	ASEP	2012	Consulta Pública

## Apêndice A: Lista de documentos analisados (continuação)

Número: Nome do Documento {Quantidade de categorias encontradas}	Quantidade de páginas	Agência	Ano do documento	Tipo do documento
P315: scannerlegal04172013104451001.pdf {1}	001	ASEP	2013	Consulta Pública
P317: Minuta-Resol-Cagece-PC-290911.pdf {1}	067	ARCE	2010	Resolução
P318: Minuta-Resolucao-Plano-Contas-CAGECE-20ap-arce-07-2008.pdf {21}	005	ARCE	2010	Resolução
P319: Minuta-Resolucao Cagece-Plano Contas-18jun2010.pdf {1}	002	ARCE	2010	Resolução
P320: NOTA-20T-C3-89CNICA-20005-2008-Juazeiro.pdf {1}	017	ARCE	2008	Nota Técnica
P321: NOTA-TEC18102010a.pdf {5}	022	ARCE	2010	Nota Técnica
P322: Nota Tecnica CET 001-2012.pdf {1}	028	ARCE	2012	Nota Técnica
P323: Nota Tecnica CET 015-2010-AP.pdf {1}	048	ARCE	2012	Nota Técnica
P324: NOTA TECNICA CET 12-2011 .pdf {2}	039	ARCE	2011	Nota Técnica
P326: penalidades13102010.pdf {16}	018	ARCE	2010	Resolução
P329: resolucao 130.10.pdf {1}	043	ARCE	2010	Resolução
P330: resolucao 141.10.pdf {1}	051	ARCE	2010	Resolução
P331: Resolucao 147.10-1.pdf {1}	018	ARCE	2010	Resolução
P333: resolucao de qualidade - minuta audiencia18092009.pdf {1}	009	ARCE	2010	Resolução
P334: RESOLUCaO SANEAMENTOAP ARCE 011 2009.pdf {1}	011	ARCE	2010	Resolução
P335: revisao-147-2010b (1).pdf {1}	002	ARCE	2010	Resolução
<b>Total de páginas analisadas:</b>	<b>1581</b>			



## **APÊNDICE B**

### **Modelos de e-mail enviado aos atores vinculados às agências de regulação**

## Apêndice B: Modelos de e-mail enviado aos atores vinculados às agências de regulação

04/05/12 Gmail - Investigación / Regulación / Universidade Federal de Minas Gerais

---

 João Gilberto Ribeiro <al.regulacion@gmail.com>

---

**Investigación / Regulación / Universidade Federal de Minas Gerais**  
1 mensagem

---

**João Gilberto Ribeiro** <al.regulacion@gmail.com> 4 de fevereiro de 2012 07:43  
Para: [REDACTED]

Estimado [REDACTED],

El señor está siendo invitado a participar de la investigación que tiene como objetivo evaluar los modelos reguladores de los servicios de agua y saneamiento en Brasil en comparación con los modelos existentes en América Latina. Su participación es importante porque nos ayudará a entender la regulación de los servicios de saneamiento.

Si desea participar, debe saber que su nombre no será identificado. Los resultados del estudio se presentan siempre como el retrato de un grupo y no de una persona. El método utilizado en la investigación es una entrevista semi-estructurada, con un guión de preguntas.

Su participación en este estudio es muy importante y voluntario. Si usted acepta participar en la investigación, el investigador va a garantizar su privacidad de cualquier manera sin revelar sus fuentes.

Así, quisiera programar una video-conferencia con usted, para hacerle algunas preguntas. Mi nombre Skype es: **al.regulacion**

Cordiais saludos,

João Gilberto de Souza Ribeiro  
Doutorando em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos  
Escola de Engenharia da  
Universidade Federal de Minas Gerais

Telefones para contato:  
Pesquisadores: João Gilberto de Souza Ribeiro – (69) [REDACTED]  
Sonaly Rezende – (31) [REDACTED]  
Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – (31) [REDACTED]  
Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II – 2o andar – sala 2005  
Campus Pampulha. CEP: 31270-901. Belo Horizonte, MG.

---

<https://mail.google.com/mail/?ui=2&ik=ded7cf6872&view=pt&search=sent&th=1354863c6a4bbe74> 1/1

## Apêndice B: Modelos de e-mail enviado aos atores vinculados às agências de regulação

06/05/12

Gmail - Pesquisa UFMG / Regulação



João Gilberto Ribeiro <al.regulacion@gmail.com>

### Pesquisa UFMG / Regulação

1 mensagem

João Gilberto Ribeiro <al.regulacion@gmail.com>

1 de fevereiro de 2012 13:5

Para: [REDACTED]

Prezada Sra. [REDACTED]

A Sra. está sendo convidado (a) para participar da pesquisa que tem por objetivo avaliar os modelos regulatórios do saneamento no Brasil comparando com os modelos existentes na América Latina. A sua participação é importante porque você vai nos ajudar a entender a regulação do saneamento. Caso queira participar, saiba que seu nome não será revelado em hipótese alguma. Os resultados do estudo serão sempre apresentados como o retrato de um grupo e não de uma pessoa. O método utilizado na pesquisa é uma entrevista semi-estruturada, isto é, você responderá a um roteiro de perguntas.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. Caso você aceite participar da pesquisa, saiba que o pesquisador assegurará a sua privacidade não revelando em hipótese alguma a sua fonte.

Neste sentido, gostaria de poder marcar com você uma conferência em linha para realizar algumas perguntas. Caso seja possível, entrarei em contato por telefone para agendarmos uma data.

Atenciosamente,  
João Gilberto de Souza Ribeiro  
*Doutorando em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos*  
*Escola de Engenharia da*  
*Universidade Federal de Minas Gerais*

Telefones para contato:  
Pesquisadores: João Gilberto de Souza Ribeiro – (69) [REDACTED]  
Sonaly Rezende – (31) [REDACTED]  
Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – (31) [REDACTED]  
Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II – 2o andar – sala 2005 Campus Pampulha. CEP: 31270-901. Belo Horizonte, MG.

<https://mail.google.com/mail/?ui=2&ik=ded7cf6872&view=pt&search=sent&th=1353a48d65f0e489>

1/1

**APÊNDICE C**  
**Tutorial para utilização do Skype**

## Apêndice C – Tutorial para utilização do Skype



**APÊNDICE D**  
**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**AVALIAÇÃO DA REGULAÇÃO DO SANEAMENTO: UMA ABORDAGEM QUALI-  
QUANTITATIVA COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA RESPONSABILIZAÇÃO,  
GOVERNABILIDADE E EMPODERAMENTO EM CASOS LATINO-AMERICANOS**  
**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado (a) Senhor (a),

O (A) Sr. (a) está sendo convidado (a) para participar desta pesquisa que tem por objetivo de avaliar os modelos regulatórios do saneamento no Brasil comparando com os modelos existentes na América Latina. A sua participação é importante porque você vai nos ajudar a entender a regulação do saneamento.

Caso queira participar, saiba que seu nome não será revelado em hipótese alguma. Os resultados do estudo serão sempre apresentados como o retrato de um grupo e não de uma pessoa. Dessa forma, o (a) Sr. (a) não será identificado quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. O método utilizado na pesquisa é uma entrevista semi-estruturada, isto é, você responderá a um roteiro de perguntas sobre a função/cargo que o (a) Senhor (a) ocupa na organização que você representa, sobre sua formação, sobre participação da sua organização no processo regulatório dos serviços de saneamento.

Caso você permita, iremos gravar a entrevista e fazer anotações. O roteiro, a gravação e as anotações ficarão guardados com o pesquisador por um prazo de cinco anos, se necessário, após este período serão destruídos.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. O (A) Sr. (a) tem o direito de não querer participar ou de sair deste estudo a qualquer momento, sem penalidades ou perda de qualquer benefício ou cuidados a que tenha direito na Universidade Federal de Minas Gerais. Caso você aceite participar da pesquisa, saiba que o pesquisador assegurará a sua privacidade não revelando em hipótese alguma a sua fonte. Você e nem sua organização terão gasto com a participação na pesquisa, e também não receberão nenhum pagamento para isso.

**Telefones para contato:**

**Pesquisadores:** João Gilberto de Souza Ribeiro – telefone

Sonaly Rezende – telefone

Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG – telefone

**Endereço:** Av. Antônio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II – 2o andar – sala 2005  
Campus Pampulha. CEP: 31270-901. Belo Horizonte, MG.

## **APÊNDICE E**

### **Aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa (COEP) da UFMG**



## Apêndice E - Aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa (COEP) da UFMG

Folha de Rosto

Página 1 de 1



MINISTÉRIO DA SAÚDE  
Conselho Nacional de Saúde  
Comissão Nacional de Ética em Pesquisa - CONEP

FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS				FR - 456447
Projeto de Pesquisa Avaliação da regulação do saneamento: uma abordagem qualitativa com base nos princípios da responsabilização, governabilidade e empoderamento em casos latino-americanos				
Área de Conhecimento 3.00 - Engenharias - 3.07 - Engenharia Sanitária			Grupo Grupo III	Nível
Área(s) Temática(s) Especial(s)				Fase Não se Aplica
Unitermos Regulação; Saneamento Básico; Análise do Discurso; Empoderamento; Universalização				
<b>Sujeitos na Pesquisa</b>				
Nº de Sujeitos no Centro 20	Total Brasil 20	Nº de Sujeitos Total 20	Grupos Especiais	
Placebo NAO	Medicamentos HIV / AIDS NÃO	Wash-out NÃO	Sem Tratamento Especifico NÃO	Banco de Materiais Biológicos NÃO
<b>Pesquisador Responsável</b>				
Pesquisador Responsável Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima		CPF	Identidade	
Área de Especialização ENGENHARIA SANITÁRIA		Maior Titulação DOUTORADO	Nacionalidade BRASILEIRA	
Endereço		Bairro	Cidade BELO HORIZONTE - MG	
Código Postal 31275030	Telefone	Fax	Email srezende@desa.ufmg.br	
<b>Termo de Compromisso</b>				
Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Res. CNS 196/96 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não. Aceito as responsabilidades pela condução científica do projeto acima.				
Data: ____/____/____		Assinatura		
<b>Instituição Proponente</b>				
Nome Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG		CNPJ 17.217.985/0046-06	Nacional/Internacional Nacional	
Unidade/Órgão COEP		Participação Estrangeira NÃO	Projeto Multicêntrico NÃO	
Endereço Av. Presidente Antônio Carlos, 6.627		Bairro Pampulha	Cidade Belo Horizonte - MG	
Código Postal 31270	Telefone	Fax	Email coep@prpq.ufmg.br	
<b>Termo de Compromisso</b>				
Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Res. CNS 196/96 e suas complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.				
Nome: _____		Assinatura		
Data: ____/____/____				

**O Projeto deverá ser entregue no CEP em até 30 dias a partir de 22/08/2011. Não ocorrendo a entrega nesse prazo esta Folha de Rosto será INVALIDADA.**

[Voltar](#)

IMPRIMIR