



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

JEFFERSON MEDEIROS DOS SANTOS

**MODELO DE AVALIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS
MUNICIPAIS DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

**Belém, PA
2016**

JEFFERSON MEDEIROS DOS SANTOS

**MODELO DE AVALIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS
MUNICIPAIS DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública
para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública pelo
Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do Núcleo
de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do
Pará. Orientador:

Prof. Dr. José Almir Rodrigues Pereira

Belém, PA
2016

Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA

Santos, Jefferson Medeiros dos

Modelo de avaliação das agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico / Jefferson Medeiros dos Santos; orientador José Almir Pereira. – 2016.

141 f.: il.; 29 cm.

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Belém 2016.

1. Saneamento básico. 2. Agências Reguladoras – Avaliação. 3. Administração de pessoal. I. Pereira, José Almir, Orientador. II. Título

CDD 363.72

JEFFERSON MEDEIROS DOS SANTOS

**MODELO DE AVALIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS MUNICIPAIS DE
SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública
para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública pelo
Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do Núcleo
de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do
Pará.

Aprovada em: 30 de maio de 2016

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Almir Rodrigues Pereira
Orientador – UFPA

Prof. Dr. Carlos André Corrêa de Mattos
Orientador Interno – UFPA /UFRA

Pro.^a Dr.^a. Marise Teles Condurú
Orientador Externo – UFPA

À minha mãe, Antônia Medeiros, a pessoa que me fez ser o que sou, com seu exemplo, simplicidade e muito amor e a meu filho, Mateus Medeiros, minha maior certeza na vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador toda a dedicação e cuidado com a construção desse trabalho, seu incentivo e paciência nas discussões e revisões.

Agradeço aos meus colegas do curso de mestrado as contribuições vindas das diversas discussões e esclarecimentos durante nossas aulas e na elaboração dos trabalhos.

Agradeço à minha família, que soube aceitar os momentos de ausência, pois acreditou no meu sonho.

Agradeço aos meus chefes, Osvaldo Carvalho, Tânia Braga e Ana Luiza Carvezan, e demais colegas de trabalho que souberam entender minhas limitações e dificuldade na condução das missões diárias, entendendo que por muitas vezes eu não pude estar cem por cento com eles.

Agradeço à minha sobrinha Jéssica Reis que me ajudou na revisão final.

Não devemos nos perguntar apenas como as teorias expressam quem somos e o que são nossas organizações, mas também em quem ou em que nós e nossas organizações poderíamos nos transformar.
(Robert. B. Denhardt).

RESUMO

Estudo da regulação dos serviços de saneamento básico nos municípios brasileiros, com o objetivo de propor modelo de avaliação de agências reguladoras municipais de saneamento básico. Inicialmente, foi identificada a atuação das agências reguladoras, por meio do mapeamento das agências existentes. Posteriormente, foi selecionada amostra de municípios, que implantaram agências reguladoras, sendo feita pesquisa para identificar as características e atuação dessas agências. Realizou-se comparação entre os municípios que implantaram tais agências e outros que não implantaram utilizando-se dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Longevidade (IDHM-Longevidade), para demonstrar possíveis avanços nos municípios que implantaram agências reguladoras. Foi apresentado modelo de avaliação de agências reguladoras municipais de saneamento básico, com o propósito de auxiliar o titular do serviço de saneamento básico tanto na avaliação das agências hoje existentes, quanto na implantação de futuras agências reguladoras. Por fim, conclui-se que a regulação do saneamento básico no Brasil é incipiente, tendo um número reduzido de agências reguladoras; que as agências em funcionamento apresentam falhas tanto na transparência de suas ações quanto no atendimento dos quatro componentes do saneamento básico; que a existência das agências não é fator determinante para o aumento da cobertura e melhoria dos serviços, que são necessários critérios claros de avaliação para a melhoria da atuação das agências reguladoras e, por conseguinte, do saneamento básico como um todo.

Palavras-chave: Saneamento básico. Regulação. Agências reguladoras. Transparência.

ABSTRACT

Study the regulation of basic sanitation services in Brazilian municipalities, to propose the evaluation model of municipal regulatory agencies sanitation. Initially, was identified the operation the regulatory agencies, through a existent agencies mapping. After, samples municipalities where were implemented regulatory agencies were selected, research for identify the characteristics e operation these agencies was realized. The comparison between the municipalities that implemented this agencies and other that don't implemented was realized using the Basic Sanitation National System (SNIS) and municipal Human development municipal longevity (IDHM-Longevity) for show possible advances in municipalities that implemented regulatory agencies. It was presented the evaluation model regulatory agencies basic sanitation municipal, with the purpose of help the holder of service basic sanitation than agencies evaluation existing now, as in implantation of agencies regulatory future. Ultimately, conclude that basic sanitation regulation is incipient, there a reduced number of regularity agencies; the agencies in operation show failures both in yours actions transparency than in four basic components attendance; the existence of agencies is not determinant factor for increase of covered and services improvement, and are necessary clear criteria for evaluation for action improvement regulatory agencies and consequently the basic sanitation as a whole.

Key-words: Basic sanitation. Regulation. Regulatory agencies. Transparency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Esquema 1 -	Papel da autoridade reguladora.....	50
Diagrama 1 -	Análise da regulação do saneamento básico nos municípios brasileiros (Etapa 1).....	54
Gráfico 1 -	Regulação do saneamento básico em municípios brasileiros.....	55
Gráfico 2 -	Modelo de agência de regulação nos municípios brasileiros.....	56
Gráfico 3 -	Transparência das Informações.....	60
Mapa 1 -	Agências reguladoras municipais selecionadas na pesquisa.....	68
Diagrama 2 -	Análise do impacto da regulação do saneamento básico nos municípios brasileiros (Etapa 2).....	91
Diagrama 3 -	Proposta de modelo de avaliação de agência reguladora.....	108
Diagrama 4 -	Classificação da agência reguladora.....	125

LISTA DE ORGANOGRAMA

Organograma 1-	Estrutura da AMAE-Belém.....	71
Organograma 2-	Estrutura da ARSBAN.....	72
Organograma 3-	Estrutura da ACFOR.....	74
Organograma 4 -	Estrutura da AGEREG.....	75
Organograma 5 -	Estrutura da ARSEP-Mauá.....	76
Organograma 6 -	Estrutura da AGRU.....	77
Organograma 7 -	Estrutura da ARPF.....	78
Organograma 8 -	Estrutura da ARSAEG.....	79
Organograma 9 -	Estrutura da SANEAR.....	82
Organograma 10-	Estrutura da AGR Tubarão.....	83
Organograma 11 -	Estrutura da AMAE-Joinville.....	84
Organograma 12 -	Estrutura da AGER Erechim.....	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Modelos de Gestão Pública.....	28
Quadro 2-	Agências reguladoras municipais por Estados.....	58
Quadro 3 -	Agências reguladoras e componentes regulados – Estaduais.....	63
Quadro 4 -	Agências reguladoras e componentes regulados – Distrital.....	65
Quadro 5 -	Agências reguladoras e componentes regulados – Consórcios.....	65
Quadro 6 -	Agências reguladoras e componentes regulados – Municipais.....	66
Quadro 7 -	Agências reguladoras municipais de saneamento básico com páginas na <i>internet</i>	69
Quadro 8 -	Agências reguladoras municipais de saneamento básico sem páginas na <i>internet</i>	70
Quadro 9 -	Agências reguladoras municipais de saneamento básico com páginas na <i>internet</i> , mas que não atua na regulação do saneamento básico.....	70
Quadro 10	Agências reguladoras municipais – resumo.....	87
-		
Quadro 11-	Municípios selecionados com agências reguladoras de saneamento básico.....	92
Quadro 12	Municípios selecionados sem agências reguladoras de saneamento básico.....	93
-		
Quadro 13	Informações/Indicadores do SNIS selecionadas.....	94
-		
Quadro 14	Tipo de normas das agências reguladoras a serem avaliadas.....	112
-		
Quadro 15	Matriz de avaliação para agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico.....	121
-		
Quadro 16	Notas convencionadas para cada uma das respostas aos quesitos da matriz.....	124
-		
Quadro 17	Matriz de avaliação para agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico – ARSAEG.....	128
-		

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios com agências reguladoras de saneamento básico por região.....	92
Tabela 2- IDHM – Longevidade dos Municípios com agências reguladoras.....	95
Tabela 3- IDHM-Longevidade dos municípios analisados.....	96
Tabela 4 - População total e população atendida pelos sérvios de AA, ES e RS – Norte.....	98
Tabela 5 - População atendida com abastecimento de água/População total – Nordeste.....	100
Tabela 6 - População total e população atendida pelos serviços de AA, ES e RS – Centro-Oeste.....	101
Tabela 7- População total e população atendida pelos serviços de AA, ES e RS – Sudeste.....	103
Tabela 8 - População total e população atendida pelos serviços de AA, ES e RS – Sul.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira de Agências Reguladoras; Saneamento Básico;
ADASA	Agência Reguladora de Água, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal;
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade;
AGEAC	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre;
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro;
AGEPAN	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul;
AGER	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso;
AGR-DAEA	Departamento de Água e Esgoto de Araçatuba;
AGER - ERECHIM	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Municipais de Erechim;
AGEREG	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande;
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande Sul;
AGERSA	Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim;
AGERSA	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia;
AGESAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina;
AGIR	Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí;
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de serviços públicos;
AGRESPI	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí;
AGR TUBARÃO	Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão;
AGRU	Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Município de Guarulhos;
AMAE	Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém;
AMAE	Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville;
ANA	Agência Nacional de Águas;

ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará;
ACEFOR	Autarquia de Regularização, Fiscalização e Controle dos serviços Públicos de Saneamento;
ARCON	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará;
ARES-PCJ	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá;
ARIS	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento;
AR-ITU	Agência Reguladora de Serviços Delegados do Município da Estância Turística de Itu;
ARPB	Agência de Regulação do Estado da Paraíba;
ARPE	Agência de Regulação de Pernambuco;
ARPF	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de Porto Ferreira;
ARSAEG	Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá;
ARSAE-MG	Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais;
ARSAL	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas;
ARSAL	Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador;
ARSAM	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas;
ARSBAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal;
ARSEMA	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Maranhão;
ARSEP-MAUA	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Mauá;
ARSEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte;
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo;
ARSETE	Agência Municipal de Regulação de Públicos de Teresina;
ARSI	Agência Reguladora de Saneamento Básico e de Infraestrutura Viária do Espírito Santo;
ATR	Agência Tocantinense de Regulação;
CNM	Confederação Nacional de Municípios;
FMI	Fundo Monetário Internacional;

IAP-PR	Instituto das Águas do Paraná;
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal;
LAI	Lei de Acesso a Informação;
PPA	Plano Plurianual;
PIB	Produto Interno Bruto;
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico;
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico;
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico;
PSB	Plano de Saneamento Básico;
SANEAR	Agência de Saneamento Básico do Município de Resende;
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento;
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1	Governança e saneamento básico.....	21
2.1.1	Aspectos gerais da governança.....	21
2.1.2	A governança democrática no saneamento básico.....	25
2.2	Gestão pública e saneamento básico.....	26
2.2.1	Gestão pública no Brasil.....	27
2.2.2	Administração pública societal.....	29
2.2.3	Municipalização.....	31
2.2.4	Teoria das agências.....	32
2.2.5	A atuação da gestão pública no saneamento básico.....	33
2.3	Políticas públicas e controle social no saneamento básico.....	38
2.3.1	Políticas públicas.....	39
2.3.2	O saneamento básico como instrumento de políticas públicas.....	40
2.3.3	Controle social e saneamento básico.....	42
2.4	Regulação e saneamento básico.....	47
2.4.1	Regulação dos serviços públicos.....	47
2.4.2	A regulação no saneamento básico.....	51
3	ANÁLISE DA REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	54
3.1	Identificação das agências reguladoras de saneamento básico no Brasil	54
3.2	Transparência da informação das agências reguladoras de saneamento básico.....	59
3.3	Atuação das agências reguladoras nos quatro componentes do saneamento básico.....	62
3.4	Estrutura das agências reguladoras municipais de saneamento básico.....	67
3.4.1	Coleta e sistematização dos dados das agências reguladoras municipais.....	70
3.4.2	Análise da situação das agências.....	86
3.5	A atuação das agências reguladoras e o marco legal (Lei nº 11.445/2007)..	88
4	ANÁLISE DO IMPACTO DA REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	91
4.1	Seleção de municípios com e sem agências reguladoras.....	91
4.1.1	Seleção de municípios com agências reguladoras.....	91
4.1.2	Seleção de municípios sem agências reguladoras.....	93
4.2	Coleta, análise e comparação de dados entre os municípios com agências reguladoras e os sem agências reguladoras.....	93

4.2.1	IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Longevidade.....	95
4.2.2	Dados do SNIS.....	97
4.2.3	Análise da situação encontrada.....	106
5	PROPOSTA DE MODELO DE AVALIAÇÃO DE AGÊNCIA REGULADORA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO.....	108
5.1	Definição de características e requisitos obrigatórios.....	108
5.1.1	Autarquia sob regime especial.....	109
5.1.2	Independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária, financeira e processos decisórios institucionalizados.....	111
5.1.3	Edição de normas para a regulação do setor de saneamento básico.....	111
5.1.4	Transparência.....	113
5.1.5	Controle social.....	114
5.1.6	Quadro técnico.....	115
5.1.7	Decisões céleres e objetivas.....	116
5.1.8	Acolhimento e tratamento de reclamações.....	117
5.1.9	Sistema de informação.....	117
5.1.10	Revisão tarifária.....	117
5.1.11	Auditoria anual.....	118
5.1.12	Prerrogativas da agência reguladora.....	119
5.1.13	Ouvidoria.....	120
5.2	Matriz de avaliação.....	120
5.3	Critérios de avaliação.....	124
5.4	Modelo de Avaliação.....	126
5.5	Aplicação do modelo.....	128
6	CONCLUSÃO.....	132
	REFERÊNCIAS.....	134

1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico não foi priorizado no decorrer da história do Brasil, ficando em segundo plano na agenda política dos gestores públicos federais, estaduais e municipais, sendo a falta de legislação específica um dos entraves para o desenvolvimento do setor.

No intuito de modificar essa situação, em 05 de janeiro de 2007, foi publicada a Lei nº 11.445/2007, estabelecendo o marco legal do setor de saneamento básico, destacando princípios que devem reger a atuação dos atores com o objetivo de universalizar, integralizar, fomentar o controle social e dar transparência para a elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas de saneamento básico.

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

Assim, é preciso entender o panorama atual do saneamento básico a partir da Lei nº 11.445/2007, sendo a regulação um dos pilares do processo de mudança na gestão do setor, cabendo a entidade reguladora desenvolver mecanismos para regular e fiscalizar a prestação dos serviços, determinando parâmetros para a avaliação dos serviços prestados e das políticas públicas. Cabendo, ainda, verificar se a meta foi atingida e fomentar a transparência das informações relativas ao saneamento básico.

A atuação da regulação deve atender ao definido no marco legal, devendo recair sobre os quatro componentes do saneamento básico, o qual corresponde ao conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais para os serviços de: Abastecimento de água potável (AA), desde a captação até às ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; Esgotamento sanitário (ES), com a coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (RS), com a coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico, como também do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros, vias públicas, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (DU), com a drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2007).

A figura central desse processo de regulação é a agência reguladora dos serviços de saneamento básico, a qual deve atuar na regulação da prestação dos serviços e no

acompanhamento da execução das políticas públicas voltadas para o setor, que hoje estão materializadas no Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Essa atuação deve ocorrer em harmonia com o controle social para que o poder público apresente respostas condicentes aos anseios da coletividade.

A área de atuação da entidade reguladora é o município. No Brasil existem 5.570 municípios (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015b), sendo da municipalidade a titularidade da prestação dos serviços de saneamento básico, que tem dentre suas atribuições a regulação dos referidos serviços. Considerando que a Lei nº 11.445/2007 traz os requisitos necessários para o bom desempenho das atividades de regulação e, ainda, a necessidade de existirem agências reguladoras para atuar em todos os municípios brasileiros, torna-se imprescindível efetuar a verificação da conformidade das agências existentes ou das em implantação com os requisitos do marco legal, por meio de mecanismos de avaliação que possibilitem identificar a situação das agências reguladoras, inclusive, no atendimento do princípio do controle social, o qual faz parte dos princípios que regem a gestão do saneamento básico no Brasil.

É desconhecida a existência de mecanismos de avaliação da atuação das agências reguladoras municipais dos serviços de saneamento básico, o que dificulta verificar a qualidade dos serviços por elas prestados, prejudicando o conhecimento da sociedade sobre o desempenho dessas entidades e, com isso, o atendimento dos preceitos da Lei nº 11.445/2007, que tratam da eficiência, da sustentabilidade dos serviços e do controle social. Assim, surge como problema que precisa ser investigado a seguinte questão: **A gestão pública municipal realiza avaliação da atuação das agências reguladoras municipais dos serviços de saneamento básico, em conformidade com a legislação que norteia a gestão do setor?**

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é **apresentar proposta de modelo de avaliação de agência reguladora municipal de saneamento básico, de acordo com o marco regulatório do setor.**

Portanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar a regulação do saneamento básico nos municípios brasileiros;**
- b) analisar o impacto da regulação do saneamento básico nos municípios brasileiros, por meio da utilização das informações disponibilizadas no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Longevidade (IDHM-Longevidade);**
- c) propor modelo de avaliação de agência reguladora municipal de saneamento básico.**

Para fundamentar o tema e na tentativa de contribuir para a boa atuação das agências de regulação municipais de serviços de saneamento básico, foi elaborado um referencial teórico sobre governança democrática; gestão pública; políticas públicas; controle social e regulação, objetivando melhor entender a importância do saneamento básico na gestão pública.

Nesse contexto, no presente estudo foi utilizado como procedimento metodológico a análise documental e bibliográfica da legislação que regulamenta o setor de saneamento básico e de publicações correlatas, com recorte amostral de municípios brasileiros que implantaram agências reguladoras e, na mesma proporção, de outros que não implantaram.

Com a referida amostra foi realizada coleta de dados das fontes de informação oficiais dos municípios que implantaram entidades de regulação, no intuito de delinear o perfil destas entidades, sendo, ainda, obtidas informações dos bancos de dados públicos SNIS e IDHM-Longevidade com o objetivo de comparação entre municípios com e sem agências reguladoras para observar se a implantação das agências gerou impacto positivo nos números do saneamento básico. Por fim, foi utilizado o marco legal e seu regulamento, em conjunto com a literatura técnica e modelos já existentes para a construção de uma matriz de avaliação, a qual delineasse todos os requisitos necessários para a criação e implantação de uma agência reguladora atuante e permeada pelo controle social.. Para isso, as atividades de pesquisa foram divididas nas três etapas seguintes:

- a) análise da regulação do saneamento básico nos municípios brasileiros;
- b) análise do impacto da regulação do saneamento básico no atendimento da população nos municípios brasileiros, com base em informações extraídas do SNIS-Série Histórica e do IDHM - Longevidade;
- c) proposta de modelo de avaliação de agência reguladora municipal de saneamento básico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Antes da apresentação da proposta de modelo de avaliação de agência reguladora municipal dos serviços de saneamento básico, alguns temas devem ser enfrentados para melhor esclarecer o caminho a ser tomado. Ao se falar em modelo de avaliação para agências reguladoras deve ser esclarecido que elas estão inseridas na gestão pública. Dessa forma, pretende-se esclarecer alguns conceitos que norteiam a gestão pública brasileira, inicialmente discorrendo sobre a boa governança e o novo institucionalismo, demonstrando o contexto em que está inserida a nova visão da gestão pública, que segundo Paula (2005), tem na proximidade do controle social e na transparência seu ponto forte, visto abrir caminho para a democracia deliberativa e a gestão societal. Não devendo perder de vista as políticas públicas como ferramenta para a melhoria dos serviços de saneamento básico.

A regulação surge no processo de transformação do Estado brasileiro, que deixa de ser desenvolvimentista para atuar como regulador da atividade econômica (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). Tal regulação necessita do controle social para não se perder em um tecnicismo exacerbado. Por fim, discorre-se sobre o saneamento básico, dando ênfase ao marco legal, que é o alicerce da mudança em curso. A proposta em questão foi elaborada com o tripé: regulação, controle social e saneamento básico.

Desta forma, não há como discorrer sobre gestão dos serviços de saneamento básico sem inseri-la na governança democrática, visto que o marco legal foi construído seguindo os ditames do novo institucionalismo e da governança democrática.

2.1 Governança e saneamento básico

Neste item são enfocados os principais aspectos da governança, com ênfase na governança democrática, no novo institucionalismo e no capital social, para verificar como aquela vem delineando a elaboração de políticas públicas e os modelos de gestão que norteiam a condução do saneamento básico.

2.1.1 Aspectos gerais da governança

O conceito de governança vem da iniciativa privada e corresponde à criação de mecanismos ou ferramentas que possibilitem uma gestão eficiente e eficaz, sendo regida pelos

princípios das relações éticas, conformidade em todas as dimensões, transparência e prestação responsável de contas (PARADELA; COSTA, 2013).

Na esfera pública, a visão de governança tem origem na proposta trazida pelos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, em uma conotação de governança global, por meio da criação de fóruns internacionais para enfrentar a crise de governabilidade decorrente do processo de globalização e enfraquecimento do Estado Nação. Essa nova visão foi plasmada na gestão pública ao alterar o modo de pensar da gestão dos bens públicos, incorporando novos atores na discussão e condução da coisa pública (GOHN, 2011).

Paula (2005) afirma que o conceito é impreciso, mas está sendo comumente aplicado no sentido de administração eficiente da coisa pública. Segundo Dallabrida (2011, p. 16) governança corresponde ao:

exercício do poder e autoridade para gerenciar um país, território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, incluindo como atores as representações dos agentes estatais.

Ao discutirmos a definição de governança é necessário fazer considerações sobre o novo institucionalismo, visto que o mesmo tem papel fundamental na estruturação do conceito de governança democrática.

Segundo o novo institucionalismo, instituições seriam o conjunto de regras formais e informais que permeiam a vida em sociedade, compreendendo cultura, costumes, tradições e normas que regulam o comportamento dos membros de uma determinada sociedade. Em suma, as instituições seriam as “regras do jogo” nas palavras de Douglas North (apud FURLANETTO, 2008).

Furlanetto (2008) afirma que o desenvolvimento de uma região está diretamente ligado à eficiência de suas instituições, podendo as instituições serem responsáveis pelo agravamento das desigualdades, quando construídas no intuito de privilegiar determinadas classes sociais.

Instituições eficientes são aquelas que favorecem o desenvolvimento econômico e social de uma determinada região e, instituições democráticas são aquelas construídas com a participação da sociedade, as quais oferecem oportunidades iguais para todos. As diferenças existentes são decorrentes de interesses, dedicações, visões empreendedoras e aproveitamentos diferenciados das instituições, mas nunca em função de benefícios advindos de regras que contemplem somente determinadas classes (FURLANETTO, 2008).

Essa visão de instituição sugere a necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento, que tenha como centro o ser humano e a equidade como princípio, cabendo ao Estado democrático garantir o equilíbrio entre as forças de mercado e o cidadão. Desta forma, as novas instituições devem ter como referência o tripé da governança democrática, que tem como vértices do triângulo: governo, mercado e sociedade.

denominamos governança democrática os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 19).

É oportuno citar Chagnazaroff (2009) e Santos Junior; Azevedo; Ribeiro (2004) que enumeram quatro condições para o alcance da governança democrática, quais sejam: a) abafar ou mitigar ações clientelistas e tentativas de captura de esferas públicas por interesses corporativos e particulares; b) criar práticas e estruturas horizontais de participação capazes de fomentar o capital social; c) dotar de poder grupos sociais em contextos de vulnerabilidade e exclusão para atenuar os efeitos decorrentes das relações assimétricas de poder; d) fortalecer os laços associativos dos grupos locais, suas mobilizações e organizações representativas para fomentar as relações, bem como a interação entre os diferentes atores presentes na esfera pública.

Para Peci (2014, p.74):

o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno de seus interesses).

Não se deve esquecer que as instituições sociais surgem no intuito de manter as relações de poder existentes, sendo estruturadas de acordo com o período histórico, tendo em sua base os aspectos culturais. Assim sendo, cultura, instituições e ações sociais intencionais são capazes de criar o alicerce para o desenvolvimento, sendo um diferencial na construção de um ambiente adequado ao desenvolvimento sustentável e virtuoso. Desta forma, cultura e instituições tornam-se determinantes no ponto de chegada de uma região, que pode ser de integração ou exclusão, dependendo das quão adequadas são suas instituições (COSTA, 2010).

O problema não está nas instituições, mas em sua construção, sendo constructos sociais, as instituições apresentam as características advindas dos atores envolvidos em sua criação e

que tem o poder de direcioná-las. É oportuno esclarecer que o conceito de instituições não se confunde com o conceito de organizações, o qual corresponde à reunião de dois ou mais indivíduos com objetivos comuns. As organizações podem ser classificadas em políticas, econômicas, educacionais e sociais (FURLANETTO, 2008).

Putnam (2002) ressalta que os indivíduos podem escolher suas instituições, mas suas escolhas não decorrem de circunstâncias por eles criadas, sendo que estas acabam por refletir nas circunstâncias que influenciarão as futuras escolhas de seus sucessores, ou seja, o indivíduo é produto e produtor das instituições.

O agir do cidadão não pode ser desprovido de qualidades associativas, com baixo capital social. Entendendo o capital social como o cimento que une os indivíduos na busca do bem comum, por meio de vínculos associativos e relações horizontais de poder, baseadas em confiança mútua, resultando no surgimento de cidadãos virtuosos e na formação de comunidades cívicas. O capital social traz como características próprias da organização social: confiança, normas e sistemas, que devem contribuir para o aumento da eficiência da sociedade, facilitando a cooperação espontânea e sendo necessário para a realização dos objetivos da comunidade (PUTNAM, 2002).

Ao abordar a necessidade de instituições eficientes e alto nível de capital social como elementos necessários para a transformação de uma determinada área territorial, abre-se caminho para a definição de governança territorial, que segundo Dallabrida (2012, p. 17) é:

Governança Territorial: as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

Tal definição traz em seu bojo a necessidade de participação dos atores sociais na construção de um modelo de gestão, sendo que essa participação é tanto mais rica, quanto maior o capital social da coletividade envolvida no processo. Assim, na formulação de um modelo de gestão pública com participação popular, ocorre a necessidade de mobilização e articulação dos atores e agentes locais para que o mesmo tenha êxito (BUARQUE, 2008; SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

No caso brasileiro, mais especificamente na esfera municipal, essa interação entre o Estado e os atores sociais, ainda, não consegue ser catalisadora de transformações, visto ser muito incipiente, o que pode ser caracterizado da seguinte forma:

podemos assim afirmar que um dos principais problemas da nossa democracia pode estar relacionado exatamente ao baixo vínculo entre o nosso arcabouço legal e a realidade institucional e social dos municípios, seja pela fragilidade dos mecanismos locais de garantia dos direitos de cidadania e o alto grau de desigualdades sociais, seja pelo padrão de cultura cívica existente, que bloqueia a conformação de esferas públicas e a participação da sociedade, incidindo, portanto, sobre as possibilidades de interação entre governo e a sociedade (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 18-19).

No tocante ao setor de saneamento básico, a situação não é diferente, sendo a governança democrática necessária na construção da gestão, que segundo o marco legal deve ser permeada pela participação dos atores sociais.

2.1.2 A governança democrática no saneamento básico

No marco legal do saneamento básico foram inseridos diversos dispositivos que direcionam a gestão do saneamento básico para implantação de mecanismos que levem ao fomento da governança democrática.

O marco legal traz entre seus princípios fundamentais:

a) a transparência das ações, que será materializada em processos decisórios institucionalizados e sistemas de informações;

b) o controle social instituído pelo titular do serviço, o qual corresponde ao conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007, artigo 2º, incisos IX e X, artigo 3º, inciso IV e artigo 9, inciso V).

Ambos os princípios são essenciais para o fomento à governança democrática, visto que a gestão do saneamento básico no desempenho de suas ações deve ser pautada nestes princípios, ou seja, eles tornam necessária a participação dos demais atores sociais na referida gestão, determinando a obrigatoriedade de apresentação de informações claras ao cidadão e à participação dos atores sociais na formulação de políticas, planejamento e avaliação das ações relativas aos serviços de saneamento básico. Toneto Junior e Saiani (2012, p. 545) afirmam que:

uma maior participação dos usuários no processo de decisões seria outra forma de maior transparência das informações. Por um lado, garantiria a identificação das preferências dos usuários e comprometeria os reguladores e os prestadores a satisfazerem tais preferências. Por outro, reduziria o incentivo a comportamentos oportunistas.

Ao determinar a necessidade de prévia audiência e consultas públicas na elaboração dos planos de saneamento básico e na celebração de contratos de prestação de serviços de saneamento básico, o marco legal possibilita que o locus de decisão seja uma arena pública e não mais o gabinete de algum técnico do governo. (BRASIL, 2007, artigo 11, inciso IV e artigo 19, § 5º).

O marco legal determina a operacionalização da boa governança, por meio da exigência de norma regulamentando a atuação do controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, nos casos em que a prestação será realizada por meio de contrato de concessão ou de programa (BRASIL, 2007, artigo 11, § 2º, inciso V). A boa governança é encontrada, também, no momento da revisão tarifária que será conduzida pela entidade reguladora, precedida de discussão com o titular do serviço, os usuários e o prestador dos serviços (BRASIL, 2007, artigo 38, § 1º).

Por fim, o marco legal inclui um dos mecanismos, por excelência da boa governança, qual seja o órgão colegiado de caráter consultivo composto por representantes do poder público, prestadores de serviço, usuários, entidades técnicas e organizações da sociedade civil (BRASIL, 2007, artigo 47), sendo este também o entendimento majoritário na literatura técnica para o bom andamento do processo regulatório (GODIM; CARVALHO, 2013).

A governança democrática necessita de mecanismos elaborados pela gestão do saneamento básico para ganhar forma. Tendo em vista que tal gestão está incrustada na gestão da coisa pública, é essencial se adentrar na gestão pública para melhor entender este processo.

2.2 Gestão pública e saneamento básico

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

2.2.1 Gestão pública no Brasil

Inicialmente, é preciso entender gestão como sinônimo de administração ou gerência, correspondendo à forma como será conduzida determinada atividade em seus diversos aspectos. Segundo Denhardt (2012, p. 344), gestão é “o ato ou efeito de gerir, administrar, gerenciar; administração, gerência; mandato político”.

O termo gestão é empregado em substituição ao termo administração, no intuito de ressignificar conceitos e definições já existentes, dando uma nova roupagem com o objetivo de tornar moderna a ciência da administração, ou seja, utilizando-se de novos termos, neologismos, pra mostrar uma evolução na ciência da administração. Tal fenômeno chegou também à administração pública, a qual passou a ser confundida com gestão pública, apesar de serem coisas distintas.

Para Buarque (2008), a gestão pode ser entendida como um sistema organizacional que tem como finalidade organizar os atores e agentes para a ação, com a estruturação e regulamentação do fluxo de informações e decisões no intuito de implantar uma estratégia de atuação que inclua a distribuição de responsabilidades.

Buscando diferenciar administração de gestão Vidal (2011, p. 20) afirma que:

normalmente se confundem as noções de administração com a de gestão. Na primeira, os fins são precisamente estabelecidos. Um bom administrador é o que combina eficientemente os recursos pré-estabelecidos para alcançar os fins que lhe são dados. Por outro lado, a gestão não inclui os fins, não se excluem a participação do gestor e dos empregados no estabelecimento das metas. Implica a pesquisa dos meios para alcançar os objetivos.

Apesar dos modelos de gestão pública terem sido inspirados na gestão privada, a mesma se difere da gestão privada fundamentalmente em função de não escolher onde irá atuar, sendo sua atuação determinada por uma norma específica, enquanto na iniciativa privada a atuação é influenciada diretamente pelo retorno do capital investido (SANTOS, 2014).

No tocante à gestão pública, Vidal (2011) afirma que a mesma tem como foco central a gestão do “público” para o cidadão, correspondendo ao conjunto de decisões voltadas para motivar e coordenar as pessoas ao alcance de metas individuais e coletivas, diferenciando-se o público e o privado, sendo o público o objetivo e a motivação de como os aspectos públicos afetam as organizações.

a Administração Pública é a soma de todo o aparelho de Estado, estruturada para realizar os serviços públicos, visando a satisfação das necessidades da

população, ou seja, o bem comum. Assim, administrar é gerir, por meio da prestação e execução, os serviços públicos. A Administração Pública, dessa forma, deve atuar como um eixo de transmissão entre o governo e a sociedade com o objetivo de concretizar o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 174).

O grau de democratização com o qual a administração está comprometida determina o caráter público de seu processo de gestão, isto fica claro quando se percebe que não só as organizações públicas, que atuam em um ambiente democrático, refletem tal situação, mas organizações do terceiro setor e as próprias organizações privadas que atuam na esfera pública passam pela mesma situação (DENHARDT, 2012).

Vidal (2011) apresenta três modelos de gestão pública, mostrados no Quadro 1.

Quadro 1 - Modelos de Gestão Pública

Modelos de Gestão Pública	Características
Burocrático Tradicional	Tanto políticos, como administradores e produtores se encontram no mesmo nível.
Gerencial Eficientista	Há uma clara hierarquia estabelecida a partir dos políticos, para seguidamente acompanhar nos diretores e finalmente nos produtores.
Gerência Pública	Os gerentes e diretores constituem o nexos entre as diretrizes políticas, os produtores de serviços e os usuários ou clientes.

Fonte: Adaptado de Vidal (2011).

Da análise dos modelos apresentados fica claro que existem dois elementos essenciais na gestão pública, são eles, a cultura política e a cultura organizacional (VIDAL, 2011). Desta forma, a gestão pública será diretamente influenciada pela cultura política e pela cultura organizacional do território em que está inserida, decorrendo suas principais características justamente da relação existente entre esses dois elementos. Sempre existirá a prevalência de um sobre o outro, o que é mais provável do que a existência de um equilíbrio. Prevalecendo a cultura política, há um aumento da participação democrática na gestão, existindo, ainda, a possibilidade das decisões serem tomadas à revelia das informações técnicas, baseadas em posicionamentos políticos dos gestores. Já, se houver prevalência da cultura organizacional haverá um aumento da tecnocracia sobre a atuação da gestão, em que as decisões podem ser de cunho totalmente técnico, excluindo-se do elemento político.

No Brasil, o modelo organizacional assumido pela Administração Pública foi a estrutura hierárquica funcional, departamentalizada, dividida em órgãos dotados de parcial autonomia gerencial, inspirado em arranjos institucionais de cunho tradicional, influenciado pelo pensamento mecanicista-burocrático.

Essa configuração organizacional em um contexto de fortes transformações sociais e mudanças tende a impossibilitar que a Administração Pública seja capaz de atender aos anseios da coletividade, devendo a administração buscar, no estudo das organizações, técnicas capazes de propor novos modelos organizacionais, melhor adaptados ou adaptáveis ao ambiente em constante transformação.

uma das características mais desejadas e necessárias a essas organizações é a flexibilidade administrativa coexistindo e sendo orientada por um consistente pensamento estratégico. Essa flexibilidade refere-se, pois, à capacidade de redimensionamento do arranjo de forças produtivas (materiais, equipamentos e pessoas) em um período de tempo razoável (BERGUE, 2011, p. 203).

Nesse contexto surge a administração pública societal, que tem na participação dos atores sociais na condução da gestão pública sua maior característica.

2.2.2 Administração pública societal

Quando o assunto é governança democrática e gestão pública, é necessário encontrar um modelo que abarque ambos os conceitos. Tal modelo já existe, sendo denominado de Administração Pública Societal, modelo este decorrente das experiências realizadas no âmbito da municipalidade nas décadas de 1970 e 1980, pelos governos locais de vertente progressista e pelos governos das Frentes Populares, nos anos 1990, os quais implantaram os orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas e os fóruns temáticos.

O modelo se baseia na democracia deliberativa, na qual o cidadão comum participa do processo de formulação de políticas públicas e do controle da atuação do poder público na prestação de serviços à coletividade, que segundo Paula (2005, p. 160) “tem como elemento central o conceito de esfera pública, que se caracteriza pela participação dos indivíduos em um espaço distinto do Estado, onde se discute problemas públicos a partir de um processo dialógico”. Essa forma de atuação vai de encontro à linha tecnocrática.

na esfera governamental, o programa de ação pode seguir uma linha democrática ou tecnocrática. No primeiro caso, busca-se um consenso entre o maior número possível de representantes interessados. No segundo caso, a decisão é atribuída aos mais qualificados em termos de formação e competência. Além disso, a linha tecnocrática se caracteriza por conceber a eficiência governamental a partir da concentração, centralização e fechamento do processo decisório. A eficácia da gestão está aqui relacionada com ‘insularidade burocrática’ – a impermeabilidade do Estado frente às pressões do mundo da política (PAULA, 2005, p. 141).

A participação deve ocorrer por meio dos representantes da coletividade nos órgãos colegiados de deliberação superior. Segundo Paula (2005) e Santos (2014), esse processo está incipiente, uma vez que não vem atraindo um número significativo de entidades da sociedade civil, visto que o formato institucional e a estrutura do aparelho de Estado não permitem a inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas.

É importante identificar as ações políticas que estão vinculadas ao direito da cidadania e as ações políticas essenciais para a implantação das medidas da burocracia estatal, devendo ser estabelecido para cada situação o papel do cidadão e o do burocrata. A Administração Pública Societal busca criar:

organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho do Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal (PAULA, 2005, p. 159).

A Administração Pública Societal tem sua atuação vinculada à elaboração de arranjos institucionais pela engenharia organizacional, que possibilitem a participação popular na formulação de programas, projetos e na gestão dos serviços públicos, levando à reformulação da organização do Estado brasileiro e ao estímulo a novas práticas democráticas, com a ampliação da institucionalidade política, que será acompanhada do fortalecimento da comunidade cívica, colocando em cheque a tradicional prerrogativa do executivo estatal de manter o domínio sobre a formulação e o controle das políticas públicas. Permite a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse coletivo e dos demais interesses da sociedade, os quais serão explicitados e negociados em espaço público transparente (PAULA, 2005; PARADELA; COSTA, 2013; SANTOS, 2014).

Como já demonstrado, as experiências municipais foram decisivas na construção do modelo societal. Desta forma, a municipalização foi um marco para a estruturação do novo modelo e possibilitou o surgimento de novas experiências na prática da gestão pública, que tem nos atores sociais o seu ponto forte.

2.2.3 Municipalização

Após a promulgação da Constituição de 1988, surge no seio do estado brasileiro um processo de reestruturação administrativa, que tem na descentralização político-administrativa sua maior característica, transferindo-se o poder decisório da esfera federal para a esfera municipal, sendo comumente denominado de municipalização. Segundo Buarque (2008, p. 45), a municipalização é:

uma forma de descentralização administrativa das políticas e dos mecanismos de intervenção pública para o plano municipal com transferência efetiva da capacidade decisória para o município como espaço de poder local. Representa, portanto, um caso particular de descentralização, correspondente a um corte espacial de menor amplitude na organização político-institucional e administrativa brasileira (inferior ao âmbito estadual ou microrregional).

Na descentralização é possível identificar o princípio da subsidiariedade, o qual sustenta que tudo aquilo que puder ser feito por uma unidade administrativa menor, como o município, não deve ser feito por uma instância maior, como a União, devendo a sociedade local assumir a função central de decisão e gestão, num processo de descentralização do Estado para a coletividade, que tem na democracia participativa sua maior qualidade. Entretanto, essa transferência de atribuições e responsabilidades não pode suplantiar o princípio da eficiência, ou seja, sendo a política pública ou o serviço prestado com mais eficiência pela instância superior, não pode a mesma simplesmente descentralizar, sem que o novo ente esteja apto para agir no mesmo nível de eficiência que o anterior (BUARQUE, 2008).

Ao se falar em promoção do desenvolvimento local deve-se estruturar o projeto em três grandes pilares, quais sejam: a) organização da sociedade, tendo como foco o fomento ao capital social; b) formação de espaços institucionais de negociação; c) gestão e reestruturação do setor público, no intuito de descentralização das decisões e elevação da eficiência e eficácia da gestão pública (BUARQUE, 2008).

A escolha do local em detrimento do nacional ou estadual possibilita uma maior proximidade entre os que decidem e as verdadeiras necessidades da população, permitindo a participação direta da coletividade, com a conseqüente redução dos mecanismos de representação.

além de contribuir para a efetividade das iniciativas e ações do planejamento, a descentralização tem um papel pedagógico na formação de uma cultura democrática que reestrutura a própria hegemonia e a prática política no plano local, transferindo para a comunidade a responsabilidade e a capacidade de decisão e escolha sobre seu futuro. Mesmo que possa, inicialmente, reforçar a cultura política dominante nos microespaços, a relação com sua realidade e a

participação direta nas decisões devem levar a novas formas de fazer política e de responsabilidade nas decisões (BUARQUE, 2008, p. 56).

2.2.4 Teoria das agências

A teoria das agências foi desenvolvida dentro das ciências econômicas, sendo utilizada para analisar uma relação entre agentes privados, tendo sido levada para o universo da administração pública, servindo para analisar a relação entre o agente público e a sociedade, principalmente, no tocante ao processo de regulação dos serviços públicos (BERGUE, 2011).

A teoria das agências é baseada na relação agente-principal, onde um sujeito o agente passa a atuar no interesse de outro o principal. O agente é aquele que detém o conhecimento técnico necessário para realizar a atividade e, o principal ao delegar a realização da atividade ao agente passa a ser totalmente dependente de sua atuação, tornando o agente autônomo perante o principal, que foi quem o criou. Segundo Przeworski (1998, p. 45):

os *agents* dispõem de certas informações que os *principals* não observam diretamente: os *agents* sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Executam inclusive algumas ações que, pelo menos em parte, são feitas sem o conhecimento do *principal*. Em termos genéricos, portanto, o problema que o *principal* tem de enfrentar é o seguinte: Como induzir o *agent* a agir em seu interesse (dele, *principal*), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação – isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou benefício) da próxima melhor oportunidade -, e a restrição de “compatibilidade do incentivo”, isto é, permitindo ao *agent* que atue também em nome de seus próprios interesses.

Na gestão pública brasileira um dos instrumentos criados pela reforma administrativa da década de noventa foi a *agência*, que corresponde a uma organização autônoma concebida no intuito de atuar de forma descentralizada na gestão da coisa pública, com maior flexibilidade, autonomia e independência, sendo divididas em agências executivas e regulatórias. A figura das agências foi copiada do modelo norte-americano. Segundo Lehfield (2008, p. 219):

no que diz respeito à atuação administrativa, as agências podem ser classificadas em executivas e reguladoras. As agências executivas são constituídas para operar serviços públicos, enquanto as reguladoras têm por função estabelecer marcos regulatórios para mercados recém-privatizados. No relacionamento político com o Estado, essas modalidades de agências também apresentam diferenças. As executivas são responsáveis pela implementação de políticas de governo, enquanto as regulatórias atuam como entidades estatais na fiscalização e aplicação da norma.

No caso brasileiro como não existe no arcabouço legal a figura da agência, o qual é um instituto não previsto em nosso direito administrativo, as mesmas foram criadas como autarquias especiais, no intuito de manter sua independência decisória e autonomia administrativa e financeira. Segundo Peci (2014, p. 69):

o estabelecimento das agências brasileiras deve ser encarado como parte de um movimento maior de mudança estrutural, a flexibilização da gestão pública, que encontrou espaço fértil de proliferação no contexto da descentralização.

Desta forma, o modelo de agência utilizado na gestão pública brasileira tem como premissa uma atuação mais ágil e flexível e menos burocrática, que possibilite o atingimento do princípio constitucional da eficiência, permitindo o alcance dos interesses do gestor no atendimento ao cidadão.

2.2.5 A atuação da gestão pública no saneamento básico

O setor de saneamento básico é um monopólio natural, tendo o Estado brasileiro assumido a condução dos serviços, diretamente ou por meio de empresas estatais. Para Anjos Junior (2011, p. 156), essa forma de atuação no tocante ao saneamento básico resultou na: “exclusão dos mais pobres, avanços medíocres nos níveis de cobertura, redução da qualidade dos serviços, deterioração dos recursos hídricos, perdas de água, manutenção negligente dos sistemas, elevação dos custos, entre outros”.

Atualmente, a execução dos serviços de saneamento básico de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em regra é delegada a terceiros, sendo esta situação também verificada, em menor intensidade, nos serviços de coleta de resíduos sólidos. Já no tocante à drenagem pluvial tal hipótese não se apresenta viável. A delegação ocorre por meio de concessão ou contrato de programa. Assim, deve o gestor público efetuar a regulação e a fiscalização da execução contratual.

Diante de tais informações, é importante saber quem é o responsável pela gestão dos serviços e que elementos devem fazer parte das políticas públicas voltadas para o setor de saneamento básico, cabendo discutir questões importantes trazidas pelo novo marco legal, como a titularidade dos serviços e os princípios que regem o saneamento básico.

Por muito tempo não foi bem esclarecida a titularidade do serviço de saneamento básico, com alguns considerando atribuição do estado e outros do município. Segundo o marco legal (Lei nº 11.445/2007), o titular do serviço de saneamento básico é um dos entes da federação

que possui competência para prestar o referido serviço. Do entendimento do disposto no artigo 30, inciso I, combinado com o artigo 200, inciso IV, ambos da Constituição Federal e artigo 18, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 8.080/90, fica evidente que o titular do serviço é a municipalidade, sendo este, também, o entendimento já pacificado na doutrina e jurisprudência.

No entanto, essa competência não foi estendida para municípios situados nas Regiões Metropolitanas, que teve a titularidade definida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1842/RJ, julgada em 06/03/2013. Segundo a ADIN (2013), a titularidade será compartilhada pelo colegiado dos municípios que fazem parte da região metropolitana com o Estado membro em que a região está situada (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013).

Em suma, a partir do marco legal, o cenário nacional muda, passando o saneamento básico a ser parte importante da agenda política nacional. A primeira transformação significativa foi a mudança de titularidade do serviço de saneamento básico. Com a Constituição Federal de 1988 e a edição do novo marco legal a titularidade é transferida à municipalidade, ou seja, a responsabilidade por gerenciar a prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos e drenagem pluvial urbana passam a ser do município.

A demora nessa definição resultou em significativo atraso no setor, com consequências negativas para a mudança nos indicadores sociais do país. Uma vez que o saneamento básico é um importante elemento de transformação das condições sociais, pois interfere diretamente no meio ambiente, na saúde e na qualidade de vida da população. O que pode ser observado por meio dos indicadores nacionais com base nas informações de cada município.

A dimensão oficial do saneamento básico é expressa com os dados produzidos pelos municípios e prestadores dos serviços, que são consolidados no SNIS, gerido pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), órgão do Ministério das Cidades.

Deve ficar claro que o SNIS não coleta indicadores, mas sim as informações primárias. A partir delas o próprio sistema calcula os indicadores, com base nas informações coletadas e já tratadas, utilizando-se as expressões matemáticas publicadas no *site* eletrônico do SNIS na *Internet* (www.snis.gov.br), no quadro Relação de Indicadores.

Segundo a SNSA, o SNIS é o maior e mais importante sistema de informações do setor de saneamento no Brasil, tendo informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro, contábil e de qualidade sobre a prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos urbanos. (www.snis.gov.br/institucional-snis, acesso em: 22 abr. 2015).

Contudo, a disponibilidade dos dados no SNIS apresenta defasagem de cerca de dois anos, sendo que na última atualização (2014) constam dados de 5.114 (91,8%) municípios para abastecimento de água, 4.030 (72,4%) municípios para esgotamento sanitário e 3.765 (67,6%) municípios para resíduos sólidos. Também é conveniente que na análise do saneamento básico sejam consideradas as dimensões continentais do Brasil, que tem 8.515.767,049 km², 202.033.670 habitantes e Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 2.243.854 milhões (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015b).

De acordo com a última publicação do SNIS, o “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2014”, a população urbana atendida por rede de água corresponde a 168 milhões de habitantes, com índice de atendimento nacional médio de 93,2%, consumo médio de 162 L/hab.dia e perdas de distribuição na média de 36,7%.

Para a rede de esgotos foi verificada população urbana de 158,5 milhões de habitantes com índice de atendimento médio de 57,6%, sendo o índice médio de tratamento de esgoto de 40,8% para esgotos gerados e de 70,9% para esgotos coletados. Os serviços de água e esgoto movimentaram em 2014 o montante de R\$ 99,7 bilhões, do qual 12,2 bilhões correspondem a investimentos, sendo aplicados 46% em esgotamento sanitário.

No “Diagnóstico de Resíduos Sólidos – 2014”, o qual tabulou dados de 67,6% dos municípios brasileiros e 86,1% da população urbana, que representa 147,4 milhões de habitantes, foi demonstrada elevada cobertura de coleta domiciliar da ordem de 98,6% da população urbana do país, deixando 2,6 milhões de habitantes sem atendimento. Segundo o diagnóstico foram coletados 55,9 milhões de toneladas de resíduos sólidos, correspondendo à média per capita de 1,05 kg/hab/dia. Conforme o diagnóstico, o montante estimado da massa coletada de resíduos domiciliares e públicos é de 64,4 milhões de toneladas. O diagnóstico estima que ocorreram gastos com resíduos sólidos no montante de R\$ 17,3 bilhões, não estando incluídos os investimentos no setor.

No tocante ao manejo de águas pluviais, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB 2008, mostrou que 5.256 municípios brasileiros possuem algum serviço de manejo de águas pluviais, o que corresponde a 94,5% do universo dos municípios do País. No entanto, apenas 12,7% dos municípios declararam possuir dispositivos coletivos de retenção e amortecimento de vazão das águas pluviais urbanas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

É oportuno destacar que a qualidade da informação no setor precisa ser melhorada nos sistemas governamentais de informação, devendo o SNIS ser utilizado com muita cautela, pois

o mesmo não é auditado, conforme comentado sobre o tema hidroenergético em sistemas de abastecimento de água, por Pereira e Conduru (2014, p. 97):

o SNIS é um sistema de informações desatualizado, que não fornece informação em tempo real dos eventos acontecidos, incompleto, impreciso e impertinente em relação ao seu conteúdo hidroenergético, o que naturalmente, dificulta e torna insegura a sua utilização no planejamento do setor de abastecimento de água.

Os números do setor justificam a importância da implantação de agências reguladoras dos serviços de saneamento básico que possam atuar como catalisador do processo de mudança, fomentado o controle social e a transparência na condução das políticas públicas do setor pelo gestor público. De forma complementar e independente é necessária a criação de mecanismos de avaliação dessas agências, evitando-se a inércia das mesmas.

A situação ora configurada explica o porquê de somente agora a maioria dos titulares está:

- a) formulando a política pública de saneamento básico;
- b) definindo a forma de prestação dos serviços, que pode ser direta ou por delegação dos serviços;
- c) definindo o ente responsável pela regulação e fiscalização dos serviços do saneamento básico.

Ao gestor municipal cabe executar diretamente os serviços ou delegar a sua execução para terceiros, uma vez que é o titular do serviço. O gestor atuará na organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços, podendo o mesmo delegar para terceiros, tais atribuições, nos termos do artigo 8º, da Lei nº 11.445/2007. É oportuno esclarecer que o titular do serviço deve formular a política pública de saneamento básico, a qual tem como ferramenta fundamental o PMSB. Tal instrumento servirá para guiar o gestor no planejamento de expansão e na gestão dos serviços de saneamento básico.

O gestor público, no tocante ao saneamento básico, atua, tanto como formulador de macro diretrizes, na elaboração e gestão de políticas públicas de saneamento básico, como na regulamentação, fiscalização e condução de parte dos referidos serviços. Essa situação passa a transformar a gestão pública do saneamento básico, obrigando-a a se especializar e desenvolver expertises para atuar a contento. Isso sem esquecer que a gestão pública deve trazer para a arena de decisão os demais atores sociais envolvidos no processo.

Nas palavras de Rossetto e Lerípio (2012, p. 24):

os modelos de gestão e a forma de regulamentar o setor vêm se modificando, passando do âmbito estatal para uma gestão híbrida, na qual atuam as esferas pública e privada. Embora esse novo marco regulatório cause avanços, não reduz a complexidade da questão. Ao contrário, apesar de introduzir novos mecanismos de gestão e possibilitar a modernização do setor, a inserção de novos atores e arranjos institucionais, e a premissa da participação e controle social como elemento-chave para garantir a eficácia e lisura dos processos de delegação ampliam as dificuldades de gerenciamento do processo.

Nesse processo de mudança, o titular do serviço deve dispor de PMSB e de sistema de informações sobre os serviços, capaz de alimentar o SNIS, para facilitar o estabelecimento de mecanismos de controle social, a fixação dos direitos e dos deveres dos usuários e, caso necessário, a intervenção e retomada da operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais (LIMA, 2013; PROBST, 2013).

Cabe ao gestor público, titular do serviço, a condução da política de saneamento básico, evitando a ocorrência de omissões ou falhas, que prejudiquem a gestão do setor, sendo que o marco regulatório relaciona 12 princípios que devem nortear essa condução. Alguns princípios pela sua envergadura e importância na gestão das políticas públicas voltadas para os serviços de saneamento básico devem ser citados, como:

- a) universalização;
- b) integralidade;
- c) articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- d) transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- e) controle social (BRASIL, 2007).

O princípio da universalização demanda um acesso efetivo do serviço por todos, não sendo um fim em si mesmo, mas um vetor para a obtenção da salubridade ambiental e de condições de vida dignas.

Já o princípio da integralidade se refere ao conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, atuando qualitativamente no sentido de pretender dar acesso a serviços de saneamento eficientes a todos os cidadãos (ALOCHIO, 2010).

Por sua vez, o princípio de articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional é outro ponto importante a ser destacado na nova legislação do saneamento básico, uma vez que busca a integração entre os diversos setores envolvidos direta ou indiretamente com saneamento básico, sendo proposta uma atuação transescalar e transversal dos órgãos/entidades que atuam na área de meio ambiente, saúde, recursos hídricos, seguridade social, educação e saneamento básico para que esse esforço conjunto possa efetivamente modificar a situação atual, levando a melhorias nos índices de desenvolvimento humano da população atendida pelos serviços de saneamento básico.

O princípio da transparência tem como objetivo democratizar a informação produzida pelos atores envolvidos na gestão do setor, possibilitando a sociedade ter conhecimento sobre dados e informações, no intuito de deixar de ser espectador e passar a atuar como protagonista na gestão do setor.

Finalmente, o princípio do controle social busca munir a sociedade de ferramentas capazes de colocá-la como elemento ativo das decisões sobre a condução do saneamento básico, atuando juntamente com o gestor na elaboração de políticas públicas, acompanhamento da implantação dos planos de governo e controle das ações voltadas para o saneamento básico.

Esses princípios que regem a prestação dos serviços de saneamento básico dão ênfase à democratização do atendimento, descentralização da gestão, participação popular e atuação transversal e multinível no gerenciamento do saneamento básico. Desta forma, surge a necessidade de construir um arcabouço de regulação que possibilite levar adiante a gestão do saneamento básico com base nos princípios apresentados (ANJOS JUNIOR, 2011; LIMA, 2013).

Quando se fala em gestão pública não há como deixar de lado uma de suas ferramentas essenciais, qual seja a elaboração e implantação de políticas públicas, que é aplicada na transformação do meio e correção dos problemas que afligem a coletividade.

2.3 Políticas públicas e controle social no saneamento básico

O saneamento básico está diretamente vinculado à elaboração de políticas públicas voltadas para mudanças estruturais. O fomento à implantação de políticas públicas para o setor é fator importante na transformação de qualquer sociedade. Não há como se falar em saneamento básico, sem antes adentrar o universo das políticas públicas e sua atuação na transformação da coletividade.

2.3.1 Políticas públicas

As políticas públicas surgem como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade, sendo a expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo. Sechi (2013) deixa claro que as políticas públicas são uma diretriz, a qual decorre da necessidade de enfrentar um determinado problema público, ou seja, busca tratar ou resolver um problema relevante para a coletividade.

Segundo Souza (2007, p. 69), “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Segundo Sechi (2013), as políticas públicas são elaboradas, na maioria das vezes, pelo Estado, dentro de seu aparato institucional-legal, não afastando a participação da sociedade e do mercado, na construção de uma governança pública participativa, que atue na formulação e execução das políticas públicas, sendo o Estado o agente condutor e indutor das políticas públicas.

É importante fazer a distinção entre políticas de governo e políticas de Estado. Entendendo-se a política de governo como a que está adstrita ao mandato eletivo do governante e política de estado como a de longo prazo, voltada ao interesse geral da coletividade, independente do ciclo eleitoral.

Partindo desse pressuposto, tem-se que as políticas públicas no Brasil são políticas de governo, de caráter estratégico, quando contidas no Plano Plurianual (PPA) e identificadas como macro diretrizes e programas de governo, sendo sua execução operacionalizada por meio de ações contidas no Orçamento Geral, que são divididas em projetos e atividades.

A percepção da existência de uma relação entre macro diretrizes, programas de governo e ações de governo, que levam à operacionalização das políticas pública, é necessária para entender, como afirmado por Denhardt (2012), que as políticas públicas não são decididas no vácuo, tampouco são executadas no vácuo, dependendo de um conjunto complexo de fatores ambientais para sua execução.

Ao se falar em políticas públicas não se pode afastar o entendimento de que as mesmas devem ser expressas por meio de planejamento estatal, o qual é visto como ferramenta de curto, médio e longo prazo. No tocante ao saneamento básico, o planejamento de longo prazo está contido no Plano de Saneamento Básico (PSB), que pode ser nacional, regional e municipal, devendo as ações dos diversos gestores estar em conformidade com o plano, que tem vigência

superior ao mandato eletivo. Cabe ao Estado, por meio de uma entidade de regulação o acompanhamento da sua implementação.

No Brasil o planejamento estratégico é visto como algo a ser perseguido pelo ente público, devendo haver um planejamento de longo prazo a ser elaborado e que passará a influenciar a elaboração dos PPA's futuros, sendo este tipo de planejamento materializado nos planos setoriais, como o Plano de Saneamento Básico, que deve ter um horizonte de 20 anos, conforme artigos 19 e 52, do marco legal (BRASIL, 2007).

2.3.2 O saneamento básico como instrumento de políticas públicas

O saneamento básico não pode mais ser visto somente como uma área para a implantação de políticas estruturantes, com a realização de obras públicas. O Estado deve perceber que o saneamento básico necessita de uma atuação multinível e transversal, com o desenvolvimento de políticas públicas que sejam articuladas com as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, combate à pobreza, proteção ao meio ambiente e promoção da saúde, tendo como foco a qualidade de vida do cidadão. Nas palavras de Rossetto e Lerípio (2012, p. 30):

além da necessidade de que as políticas públicas do saneamento básico estejam integradas nos diversos níveis de hierarquia do governo, desde as municipais até as federais, existe a necessidade de articulação com as ações de diversas outras políticas públicas, como a política de desenvolvimento urbano e regional, habitação, combate a pobreza, proteção ambiental, promoção de saúde e outras voltadas para a melhoria da qualidade de vida, nas quais o saneamento básico é fator determinante.

Deve haver integração entre as diversas políticas públicas, evitando-se a superposição, maximizando resultados e minimizando custos, por meio da sinergia e cooperação entre tais políticas. Nesse contexto, a participação do coletivo é essencial.

O marco regulatório traz em seu bojo a necessidade de participação da sociedade civil na condução das políticas de saneamento básico, exigindo da municipalidade uma gestão realizada por meio da governança democrática, em que Estado, Sociedade Civil e Mercado passem a atuar juntos, tendo como meta o bem comum, sendo o PMSB a expressão material dessa convergência de interesses, muitas vezes, antagônicos. Assim, surge a necessidade de serem criados mecanismos de regulação que possibilitem ao Estado regular, fiscalizar e acompanhar o atendimento das diretrizes e metas definidas no plano, sendo imprescindível a participação da coletividade em todas as fases do processo, ou seja, tanto na elaboração, quanto

na regulação e fiscalização das políticas públicas de saneamento básico, seja por meio de audiências e consultas públicas, seja por meio de órgão de controle social, como conselhos gestores de saneamento básico.

O titular dos serviços de saneamento básico tem entre as suas atribuições a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de saneamento básico, nos termos do artigo 9º, do marco legal, que em seus incisos norteia a condução das políticas públicas de saneamento básico:

- I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;
- II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
- III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;
- IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;
- V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do *caput* do art. 3º desta Lei;
- VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;
- VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais (BRASIL, 2007, artigo 9º, p. 3).

O instrumento por excelência de política pública para o saneamento básico é o PMSB, o qual corresponde a um instrumento de planejamento de longo prazo, precedido de diagnóstico da situação e sistema de indicadores, com horizonte de 20 anos, expresso em objetivos de curto, médio e longo prazo, os quais serão atingidos, por meio de programas, projetos e ações, compatíveis com o PPA e sujeitos a avaliação sistemática. O PMSB deve ser atualizado a cada quatro anos, no momento da elaboração do PPA.

Segundo Rossetto e Lerípio (2012), na formulação da política pública o governo federal atuará como articulador apresentando as diretrizes macro, devendo a política ser implementada em conjunto com os demais níveis de governo e a iniciativa privada. Para tanto, o governo federal editou o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), em 2013, que foi elaborado, por meio de um processo participativo, coordenado pelo Ministério das Cidades. O PLANSAB prevê a necessidade de investimentos no setor para mudar a situação atual.

Na condução das políticas públicas de saneamento básico é aplicável o princípio da eficiência. Para Alochio (2010, p. 40): “identifica-se a questão do saneamento no conceito de *política pública*, o que demanda uma alteração de paradigmas. Havendo uma ‘política’ de

saneamento, sua gestão deverá ser preordenada, planejada, regulada e preocupada com a eficiência”.

2.3.3 Controle social e saneamento básico

A nova gestão do saneamento básico tem na figura do controle social um diferencial na sua relação com a sociedade e em sua atuação, visto que o controle social se torna necessário para a adequada condução das políticas públicas na área de saneamento básico. Assim sendo, antes de aprofundar os elementos que constroem o controle social no saneamento básico é importante conhecer a gênese do controle social em sua atuação junto à gestão pública brasileira.

a) Controle social

O controle social é um dos instrumentos que a sociedade tem para controlar e acompanhar a execução de políticas públicas, podendo ser realizado pelas organizações não governamentais, sindicatos, associações e pelo próprio cidadão. Esse controle pode ser institucionalizado e fazer parte da estrutura organizacional do Estado, como no caso dos conselhos gestores de políticas públicas, que têm entre as suas atribuições o controle da execução de determinadas políticas públicas, como assistência social, saúde e educação. Nas palavras de Pereira Neto (2012, p. 112), o controle social: “foi concebido como uma forma alternativa e até complementar de representação de interesses que transcenderia a representação parlamentar tradicional”.

No final dos anos setenta, a exclusão do cidadão na formulação, implementação e controle dos gastos públicos se torna um dos principais pontos de crítica à condução das políticas sociais no Brasil. O desenvolvimento do controle social se deu na década de oitenta, por meio de experiências realizadas no âmbito da municipalidade, sendo institucionalizado nos anos noventa, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A participação popular passou a ser uma das bandeiras para a reforma da gestão pública, principalmente no tocante às políticas sociais.

Surge a necessidade de se encontrar novas formas de articulação com a sociedade civil. Essa necessidade possibilita dotar o Estado de maior agilidade, eficiência e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios, assim como os “desvios” decorrentes da ausência de mecanismos de “prestação de contas” e de controle social sobre as ações do próprio Estado.

Pereira Neto (2012) enfatiza que no início dos anos oitenta, foram propostos e instituídos mecanismos de gestão de políticas sociais que envolvam a participação popular, tais como os Conselhos de Saúde, Educação e Assistência Social. Essa participação da sociedade civil nos processos de gestão pública e na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, demonstra uma ruptura com o padrão elitista e excludente até então predominante no país.

Jacobi (2003) trilha o mesmo caminho, quando afirma que as experiências de deliberação participativa, desde o início dos anos oitenta estão associadas à capacidade que os movimentos sociais tiveram de explicitar demandas relacionadas, principalmente, com a distribuição de bens públicos e também, em menor escala, na formulação de políticas públicas.

Não é demais esclarecer que no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, a implantação da maioria das políticas públicas passou a ser competência do Poder Público Municipal, com a chamada “municipalização”, que se deu em áreas como educação, saúde e assistência social. Entretanto, as políticas públicas, em sua maioria, são elaboradas de cima para baixo, na esfera federal, sem que haja participação dos cidadãos interessados ou das entidades que representam a parcela da sociedade que será beneficiada ou afetada pela referida política. Tal situação não é diferente na implementação das políticas públicas, na esfera municipal. Desta forma, a sociedade é sempre colocada como sujeito passivo do processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

O controle social, por meio da participação popular nos conselhos gestores de políticas públicas, aparece como alternativa para um novo modelo de gestão pública, em que a governança é composta não só pelo poder público, mas inclui novos atores como a sociedade civil e o empresariado, passando a ser o modelo ideal para o fortalecimento da democracia deliberativa e a melhoria na prestação dos serviços públicos.

Apesar do fomento ao controle social decorrer da interação entre os diversos atores sociais envolvidos no novo modelo de governança, o modelo adotado pelo Estado Brasileiro não vem respondendo aos anseios da sociedade. É oportuno esclarecer que o Estado assumiu o controle social como ferramenta de gestão, sendo o referido controle institucionalizado por meio de uma legislação infraconstitucional, que regulamenta a escolha dos membros dos conselhos gestores de políticas públicas, os quais devem ser compostos paritariamente por representantes do Estado e da sociedade, definindo, ainda, sua forma de atuação e prerrogativas. Entretanto, a simples instituição de um arcabouço legal que justificasse a criação e atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, como órgão de controle social, não é suficiente para fazer com que os mesmos atuem junto ao poder público na formulação, condução e controle da execução de políticas públicas.

Um dos fatores determinantes para essa baixa participação, que reduz a atuação do órgão de controle social ao simples referendo ou ratificação dos atos do executivo governamental, tem origem na tradição brasileira da formulação de leis, sem a criação de mecanismos que possibilitem a sua aplicabilidade, como já preconizado no clássico “Raízes do Brasil”:

outro remédio, só aparentemente mais plausível, está em pretender-se compassar os acontecimentos segundo sistemas, leis ou regulamentos de virtude provada, em acreditar que a letra morta pode influir por si só e de modo enérgico sobre o destino de um povo. [...] Escapa-nos esta verdade de que não são as leis escritas, fabricadas pelos jurisconsultos, as mais legítimas garantias de felicidade para os povos e de estabilidade para as nações (HOLANDA, 1995, p. 178).

Essa situação pode ser explicada também pela ausência de experiências de gestão municipal que aceitem a participação popular concretamente na gestão da coisa pública, assumindo uma radicalidade democrática, que quebre com *status quo* vigente. Pereira Neto (2012) ressalta, ainda, a ausência de cultura cívica e de uma tradição de participação popular, acrescidas da ausência de controle sobre a produção de informações e a desfasagem de conhecimento entre os representantes dos usuários e dos gestores.

Costa (2002) afirma que o problema decorre muitas vezes da ausência de competência e conhecimento técnico a respeito de políticas e problemas, acabando por diminuir a capacidade propositiva e de intervenção do setor não governamental, representando um desestímulo à participação e um risco de esvaziamento para as instâncias de participação, que às vezes perdem capacidade de formulação e produção de políticas para se tornarem instâncias mais homologatórias que deliberativas. Na área da saúde, Pereira Neto (2012, p. 34) dá o tom do problema:

existe entre o conjunto dos conselheiros uma sensível diferença na capacidade técnica e política: os que representam os usuários têm mais dificuldade de ter acesso às informações e de compreender temas e problemas durante as reuniões plenárias e Conferências de Saúde do que os demais conselheiros que falam em nome dos gestores ou dos profissionais de saúde.

Nascimento, Lira e Zanré (2007) buscam evidenciar a dimensão do problema ao afirmarem que a desinformação e o conhecimento desvirtuado sobre as possibilidades de atuação nas políticas sociais implementadas constituem os elementos que desqualificam conselheiros no desempenho de suas funções. Isto é, dos atores que devem atuar como interlocutores políticos no processo de formulação, deliberação e controle de políticas públicas.

Segundo Pereira Neto (2012), na área da saúde estão sendo desenvolvidos diversos cursos da capacitação, utilizando-se diferentes veículos de comunicação, por meio de convênios

entre os conselhos de saúde e as instituições de ensino, no intuito de corrigir a falha de má formação e dificuldade de acesso à informação dos representantes dos usuários.

Na busca por modelos de democracia participativa, que quebrem com a situação de exclusão social que permeia o Estado Brasileiro, o grande obstáculo a ser superado é a atuação dos órgãos de controle social na formulação e controle das políticas públicas, contribuindo para uma gestão pública de cunho participativo, nos termos em que foram pensados pela coletividade.

Tal situação é uma realidade nas diversas áreas de atuação do Estado brasileiro, como: saúde, educação, desenvolvimento social, saneamento básico, etc. A dificuldade da sociedade atuar tanto na construção, quanto no acompanhamento e controle das políticas públicas é algo a ser superado no alcance de uma verdadeira democracia deliberativa.

b) O saneamento básico e a atuação do controle social

O marco legal do saneamento básico eleva o controle social à condição de princípio fundamental que irá nortear todas as ações relativas ao setor. Objetivando consolidar a participação popular na gestão dos serviços, o marco legal afirma que o controle social corresponde ao conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos (BRASIL, 2007, artigo 2º, inciso IV), determinando que o titular dos serviços de saneamento básico estabeleça mecanismos de controle social.

O controle social do saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, assegurada a representação: a) dos titulares dos serviços; b) de órgãos governamentais relacionados; c) dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; d) dos usuários; e) de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor (BRASIL, 2007, artigo 47).

É oportuno esclarecer que essa participação da coletividade pode se dar, por meio de: a) debates e audiências públicas; b) consultas públicas; c) conferências das cidades; d) participação em órgãos colegiados, dentre outras. Deve ser esclarecido que a delegação do exercício de competência dos serviços de saneamento básico não pode prejudicar a atuação do controle social sobre os referidos serviços.

Como exemplo, tem-se que na validação dos contratos de prestação de serviços de saneamento básico, a norma exige a realização de prévia audiência pública e de consulta pública

sobre o edital e a minuta do contrato, bem como a implantação de mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços. Tal previsão também ocorre na elaboração do plano de saneamento básico, que exige a divulgação e o recebimento de sugestões antes da audiência pública, com a devida análise e opinião do órgão colegiado.

Outro vetor de controle social insculpido no marco regulatório é a obrigatoriedade de transparência sobre os atos relativos aos serviços de saneamento básico, materializado no acesso às informações produzidas pelo gestor, prestador, órgão regulador e fiscalizador dos serviços, sendo assegurado ao controle social o acesso a quaisquer documentos e informações produzidos por órgãos de regulação ou de fiscalização, que não tenham caráter sigiloso, bem como a possibilidade de solicitar a elaboração de estudos com o objetivo de subsidiar a tomada de decisões.

Ou seja, nessa nova configuração, a figura do controle social, além de participar do acompanhamento da implementação das políticas públicas, deve atuar na elaboração das mesmas.

o desafio da gestão das políticas públicas de saneamento básico é consolidar as ações de modernização do setor a partir de seu novo marco regulatório, introduzir o controle social em seu gerenciamento, utilizar mecanismos de gestão que primem pela qualidade e eficácia, alcançando assim uma justa e universal distribuição da cobertura de água e esgoto (ROSSETTO; LERÍPIO, 2012, p. 26).

O controle social, que foi elevado à condição de princípio no marco regulatório do setor é uma das figuras centrais na construção de uma regulação independente e condizente com as necessidades dos atores sociais envolvidos no processo.

A vedação, a partir do exercício financeiro de 2015, do acesso aos recursos federais destinados a serviços de saneamento básico, aos municípios que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado é uma das salvaguardas criadas para garantir que o titular do serviço de saneamento básico fomente a participação social, conforme matéria publicada no jornal “A Tribuna do Norte”, edição digital:

a partir de 2015, para ter acesso aos recursos do governo federal destinados à área de Saneamento Básico, os Municípios devem ter lei sobre o controle social. De acordo com a legislação federal que determinou as normas para obras e serviços da área, a Lei 11.445/2007, os Municípios devem promover o acompanhamento da sociedade, principalmente por meio dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB).

Já, o Decreto 8.211/2014 estabeleceu que o controle social deve estar assegurado em lei até 31 de dezembro desde ano. A normativa foi publicada

antes de encerrar o prazo para elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, em dezembro de 2015.

Assim, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) esclarece: “o controle social significa o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”. Essa determinação está prevista no artigo terceiro da lei.

Diante das obrigatoriedades legais, a CNM alerta aos gestores municipais para a forma como a sociedade irá acompanhar e participar das políticas e ações de Saneamento. Isso, porque essa participação popular deve ocorrer desde a formulação até à execução do PMSB (DANTAS, 2014, não paginado).

A questão foi regulada pelo artigo 34 do Decreto nº 7.217/2010, conforme segue:

Art. 34. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

[...]

§ 6º Após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do *caput* (BRASIL, 2010, p. 1, não paginado).

Na formulação de políticas públicas e na gestão do saneamento básico o controle social emerge como elemento essencial para que as decisões do gestor reflitam os anseios da coletividade. Sendo auxiliado pelo agente regulador, que deve acompanhar a conformidade das ações dos diversos gestores com o PMSB, que tem vigência superior ao mandato eletivo.

2.4 Regulação e saneamento básico

O marco legal do saneamento básico (Lei nº 11.445/2007) foi construído com base na nova concepção do Estado Regulador, em que o Estado deixa de atuar diretamente na prestação do serviço, transferindo para terceiros a execução. O Estado passa a exercer o controle da atuação do particular por meio da regulação, na figura de uma entidade reguladora. Desta forma, antes de adentrar os vários aspectos da regulação, insculpidos no marco legal, é necessário primeiro esclarecer como se dá a regulação dos serviços públicos no Brasil.

2.4.1 Regulação dos serviços públicos

A função reguladora do Estado surge da existência de monopólios naturais, os quais necessitam de uma atuação do Estado, seja direta, por meio de execução do serviço, ou

indiretamente, por meio da regulação da atuação do particular. Segundo Anjos Junior (2011), um monopólio natural se desenvolve independente de uma exigência legal ou imposição política, decorrendo do resultado inevitável do comportamento típico de seus custos, ou seja, ele surge quando o custo médio de um produto diminui para qualquer aumento de produção.

O monopólio natural se caracteriza pela ausência de concorrência de mercado. Desta forma, o prestador do serviço deve ser submetido a alguma forma de controle social evitando-se a supremacia do poder econômico que a posição única no mercado lhe oferece (ANJOS JUNIOR, 2011). Não se deve esquecer que na busca de mitigar os efeitos do monopólio natural, deve o Estado buscar a eficiência da alocação de recursos, por meio do “ótimo de Pareto”, que corresponde à premissa de que ninguém pode melhorar sua situação, sem causar algum prejuízo a outro agente.

Inicialmente, o Estado buscou, diretamente ou por meio de empresas públicas, explorar os monopólios naturais para evitar o abuso econômico, utilizando-se, ainda, da hipótese de concessão do direito de exploração a empresas públicas ou privadas. Entretanto, no Brasil as soluções tradicionais de gestão e controle dos monopólios naturais, em geral, demonstraram-se insuficientes ou inadequadas, uma vez que a prestação dos serviços de utilidade pública foi transferida às entidades estatais, gerando resultados negativos ao longo da história (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, ANJOS JUNIOR, 2011).

no caso brasileiro, o fato de há várias décadas a responsabilidade pela prestação dos serviços de utilidade pública ter passado a ser basicamente pública, com a estatização das concessionárias, gerou como resultado um fraco aparato regulador. Isto porque, como tanto a concessionária quanto o órgão fiscalizador eram instituições ligadas ao Estado, a eficiência dos instrumentos de controle deixava bastante a desejar. Ainda que as relações entre concessionária e órgão fiscalizador continuassem a ser, em alguma medida, conflituosas, a pressão sobre a concessionária foi sendo substancialmente amenizada pelo vínculo a um mesmo organismo – por exemplo, um ministério. Além disso, as empresas tornaram-se organismos fortes, com altos volumes de recursos e equipes amplas, enquanto os órgãos reguladores do poder concedente enfraqueceram-se tanto em termos de recursos financeiros e materiais, quanto em termos de equipe técnica (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 408).

A regulação surge da necessidade de melhorar a eficiência alocativa de recursos e o bem estar do usuário, buscando corrigir falhas de mercado, devendo o sistema regulatório ser pautado pela:

- a) condução de uma política definida e estável de tarifas ou preços públicos;
- b) pré-existência de um marco regulatório claramente definido;

- c) mecanismos ágeis na solução de conflitos entre concedente, concessionário e o usuário dos serviços;
- d) existência de salvaguardas contra riscos econômicos e políticos;
- e) criação de um órgão regulador, que seja especializado, imparcial e autônomo em suas decisões (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Deixando o Estado de explorar os monopólios naturais diretamente, cabe a ele a obrigação de regular os serviços públicos, que tiveram sua prestação concedida a terceiros. Isso decorre do poder regulador do Estado, que corresponde ao controle do cumprimento das regras estabelecidas para a prestação de um determinado serviço público por terceiros, garantindo a qualidade do serviço prestado, a continuidade e o preço justo. Segundo Giambiagi; Além (2000), são funções do órgão regulador:

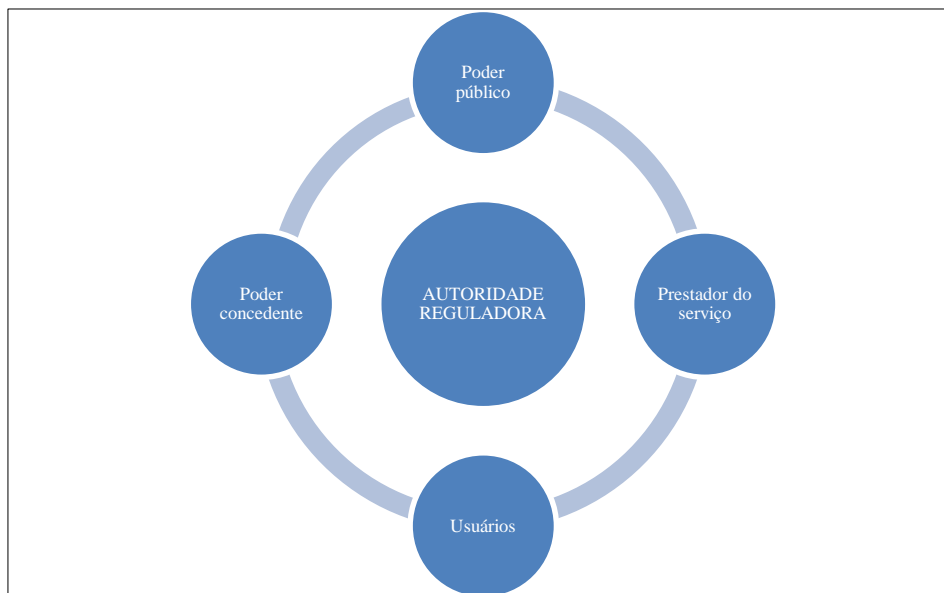
- a) defesa e interpretação das regras, além da sugestão e produção de novas regras para regular a relação entre os atores envolvidos na prestação do serviço;
- b) definição operacional dos conceitos necessários para a execução dos contratos de concessão, definição de tarifas, critérios de qualidade, etc.;
- c) investigação e denúncia de atividades anticompetitivas e de abuso do monopólio concedido.

Dentre essas funções devem ser incluídas, ainda, a promoção de transparência ativa e criação de atividade de ouvidoria, no intuito de coibir práticas irregulares e manutenção de um padrão de qualidade dos serviços prestados.

O Estado deixa de executar e passa a regular a prestação do serviço, não só preservando o seu poder concedente, mas o reforçando, ao criar uma autoridade reguladora independente, com autonomia técnica, financeira e administrativa (ANJOS JUNIOR, 2011). Essa visão é compatível com o citado por Probst (2013, p. 90):

percebe-se que a interação entre o Poder Concedente e a agência reguladora não é somente necessária, mas obrigatória, em respeito à competência constitucional do titular dos serviços. A delegação das funções regulatórias não afasta o dever das agências reguladoras – assim como do prestador dos serviços públicos – de informar a respeito da regularidade dos serviços e do cumprimento das normas e dos contratos vigentes no setor.

A entidade reguladora é responsável pela articulação institucional e técnica entre o poder público, estando aí incluído o poder concedente, o prestador do serviço e os usuários do serviço, conforme demonstrado no Esquema 1.

Esquema 1- Papel da autoridade reguladora

Fonte: Anjos Junior (2011, p. 157).

Essa situação passa a apresentar um ambiente regulador mais seguro, resguardando as partes da ingerência política indevida na gestão dos serviços (ANJOS JUNIOR, 2011).

Na criação de um órgão de regulação deve ser observada a necessidade de autonomia e independência do mesmo na condução de suas ações. Essa independência precisa ser estendida a seus dirigentes para a boa atuação do órgão regulador. Sendo necessário o desenvolvimento de ferramentas que incentivem a eficiência produtiva e alocativa. Assim, na estruturação de uma agência reguladora deve-se buscar o desenvolvimento de mecanismos capazes de superar desafios como: a) independência efetiva; b) risco de captura; c) capacitação técnica; d) estabelecimento de políticas tarifárias.

Essa autonomia será tanto administrativa quanto financeira. Não pode o órgão de regulação depender da alocação de recursos no orçamento do poder concedente para o desempenho de suas atividades. A autonomia financeira deve ser resguardada por lei para que seja evitada a ingerência do poder executivo na gestão do órgão regulador. Segundo Lima (2013), os casos de desrespeito à autonomia financeira dos órgãos de regulação pelo poder executivo tem sido algo comum, mesmo existindo determinação expressa na lei de criação do órgão de regulação sobre a obrigatoriedade da autonomia financeira.

vislumbra-se a necessidade de separação efetiva entre patrimônio das agências reguladoras, às quais deve ser assegurada arrecadação de recursos próprios, e

da administração central, assegurando-lhes autonomia financeira e a iniciativa de sua proposta orçamentária, afastando-se, assim, os malefícios decorrentes do contingenciamento de repasse de recursos orçamentários a essas entidades (LIMA, 2013, p. 27).

A regulação da prestação dos serviços públicos surge com a concessão dos mesmos pelo Estado a terceiros, sendo concessão a transferência pelo Estado da execução de determinado serviço público a terceiros, por meio do contrato de concessão, que necessita ser precedido de licitação, na modalidade concorrência pública. Tal situação para Buarque (2008), corresponde na manutenção da regulação nas mãos do Estado, sendo o controle concentrado na sociedade, por meio de suas instâncias colegiadas e formas de pressão social.

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

a autoridade reguladora, por um lado, defende o interesse coletivo, definindo e articulando as políticas públicas aplicáveis à sua área de competência e acompanhando os resultados gerados pelos prestadores dos serviços. Por outro lado, preserva os prestadores dos serviços das ingerências políticas indevidas, tendo em vista que a própria autoridade reguladora se constitui como agência autônoma e independente (ANJOS JUNIOR, 2011, p. 160).

O dever de conciliar interesses diversos, e muitas vezes antagônicos, faz com que a entidade reguladora demande mecanismos de controle social que funcionem como salvaguarda para evitar que a mesma seja cooptada pelo prestador do serviço ou pelo próprio gestor público. Não perdendo de vista a necessidade de autonomia, independência e capacidade técnica, decorrente da agência reguladora ser um órgão de Estado e não de Governo, o qual deve inibir a formação de mecanismos corporativos em torno do prestador do serviço, seja ele público ou privado (ANJOS JUNIOR, 2011).

2.4.2 A regulação no saneamento básico

A mudança na condução dos serviços de saneamento básico fez o Estado transferir, por meio de delegação, a terceiros a execução dos serviços. O Estado deixa de atuar como executor no processo para desempenhar a função de regulador do mesmo, transferindo ao mercado a execução direta. Segundo Probst (2013, p.74), “a atividade de regulação pode ser compreendida como sendo a função administrativa desempenhada pelo Poder Público para normatizar,

controlar e fiscalizar as atividades econômicas ou a prestação de serviços públicos por particulares”.

A regulação compreende todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação, fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos. É regida pelos princípios de independência decisória (autonomia administrativa, orçamentária e financeira), transparência, tecnicidade, celeridade, objetividade das decisões (ARAGÃO, 2013). No caso do saneamento esse tipo de proteção é muito importante, em função de sua visibilidade pública (ANJOS JUNIOR, 2011).

A regulação dos serviços de saneamento básico é de competência do titular do serviço. Entretanto, o mesmo pode delegá-la nos seguintes termos:

- a) a entidade reguladora pode fazer parte da estrutura do poder concedente municipal, sendo criada na forma de uma autarquia municipal;
- b) a entidade reguladora pode fazer parte da estrutura de outro município;
- c) a entidade reguladora pode ser constituída na forma de consórcio público de direito público, de natureza autárquica intermunicipal;
- d) a entidade reguladora pode fazer parte do poder público estadual, sendo uma agência reguladora, constituída sob a forma de autarquia (BRASIL, 2010, artigo 31, não paginado).

A opção por estruturar uma entidade reguladora municipal ou pertencente a um consórcio de municípios, por meio de uma gestão associada, parece ser a melhor escolha, visto que tal entidade terá sua sede e representantes mais próximos da população atendida pelos serviços de saneamento básico (CORALLO, 2015).

As agências reguladoras municipais e consorciadas tendem a estar mais próximas da municipalidade, seja pelo menor campo de atuação (um ou alguns municípios definidos), seja pela própria composição administrativa (pertencente à Administração Indireta do ente titular). [...] O Poder Concedente possui mais proximidade e afinidade com a regulação quando realizada por estrutura pertencente à sua Administração Indireta, o que é natural e compreensível (PROBST, 2013, p. 85).

A agência reguladora tem como objetivos: a) estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; b) garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; c) prevenir e reprimir o abuso do poder econômico; d) definir tarifas e outros preços públicos que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto à modicidade tarifária e de outros preços públicos, mediante mecanismos que induzam à eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos

de produtividade (BRASIL, 2007, artigo 22). Nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico estão inseridas, ainda, a interpretação e fixação de critérios para execução dos contratos, serviços e administração de subsídios.

Ao mencionar a regulação dos serviços de saneamento básico, deve-se ter em mente que há um conjunto de situações a serem reguladas, por meio de normas, que podem ser de competência tanto do titular do serviço, quanto da entidade reguladora, conforme divisão feita pelo marco regulador, Lei nº 11.445/2007, e seu regulamento, Decreto nº 7.217/2010.

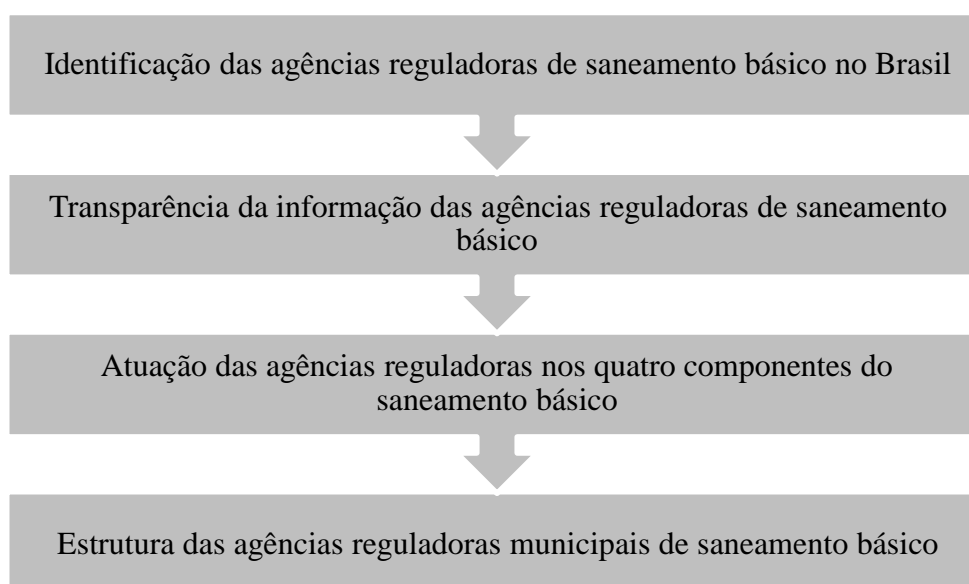
A competência normativa do titular do serviço ocorrerá; a) sobre os direitos e obrigações dos usuários e prestadores; b) sobre as penalidades a que estarão sujeitos; c) sobre os procedimentos e critérios para a atuação das entidades de regulação e de fiscalização (FURLAN; BITTENCOURT, 2015). Por sua vez, a competência normativa da agência reguladora se dará sobre: a) padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; b) prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços; c) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; d) metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e respectivos prazos; e) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; f) medição, faturamento e cobrança de serviços; g) monitoramento dos custos; h) avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; i) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; j) subsídios tarifários e não tarifários; k) padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; l) medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento (BRASIL, 2010, Artigo 30).

A regulação do saneamento básico é um dos pilares do marco regulatório do setor e vem sendo exercida por agências reguladoras. Essa regulação é bastante incipiente, sendo realizada por agências reguladoras municipais, distrital, intermunicipais e estaduais. A agência reguladora municipal está vinculada ao titular do serviço de saneamento e atua próxima a população que recebe os serviços de saneamento básico.

3 ANÁLISE DA REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Um dos instrumentos do marco legal para fomentar transformações no setor de saneamento básico é a sua efetiva regulação, que está ocorrendo por meio da implantação de agências reguladoras de serviços de saneamento básico. Desta forma, nesse capítulo foi identificado o total de agências reguladoras dos serviços de saneamento básico, nas esferas estaduais, distrital, municipais e intermunicipais, com a verificação da transparência da informação gerenciada pelas agências, sua atuação nos quatro componentes do saneamento básico e estrutura das agências reguladoras municipais de saneamento básico, sendo esta etapa dividida em quatro fases, conforme Diagrama 1.

Diagrama 1- Análise da regulação do saneamento básico nos municípios brasileiros (Etapa 1)



Fonte: Elaboração própria (2016).

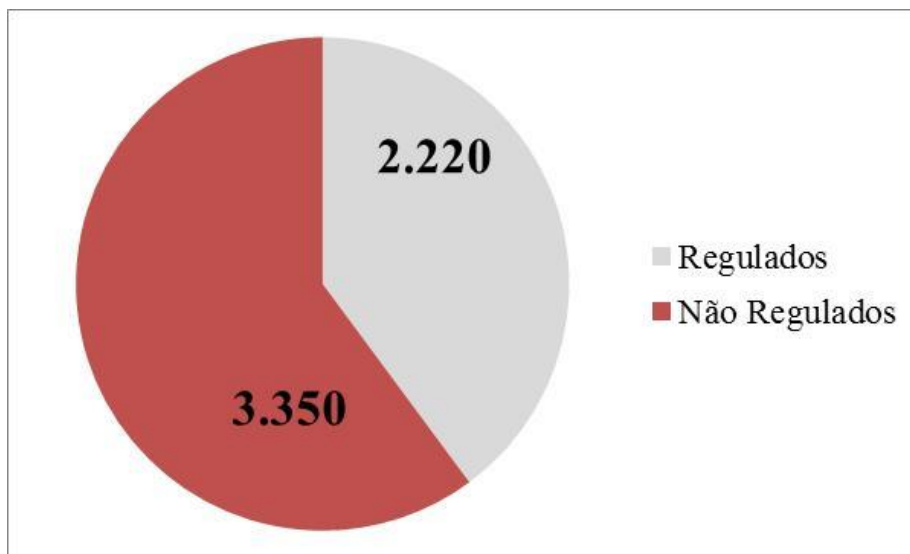
3.1 Identificação das agências reguladoras de saneamento básico no Brasil

Nessa fase inicial foi realizado levantamento de dados nos bancos de dados oficiais e abertos dos seguintes órgãos/entidades: Ministério das Cidades (SNSA e SNIS); Ministério do Meio Ambiente (Agência Nacional de Águas (ANA)); Presidência da República (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação); Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR); Instituto Trata Brasil.

Apesar de existirem 5.570 municípios no Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015), os resultados da pesquisa evidenciaram que somente

2.220 municípios apresentam algum tipo de regulação de serviços públicos de saneamento básico. Esses números demonstram que 3.350 (60,14%) municípios brasileiros não atendem ao estabelecido no artigo 9º da Lei nº 11.445/2007, pois, ainda, não definiram a entidade responsável pela regulação dos serviços de saneamento básico, conforme pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Regulação do saneamento básico em municípios brasileiros



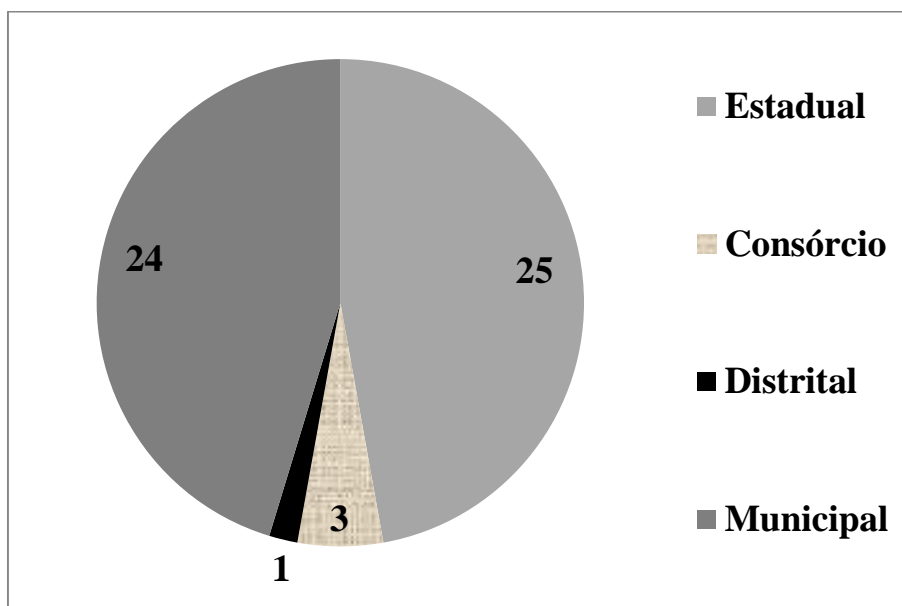
Fonte: Elaboração própria (2016).

Na pesquisa também foi constatado que no Brasil existem apenas 53 Agências Reguladoras, que são classificadas em: 25 estaduais, uma Distrital, 24 municipais e três intermunicipais decorrentes de consórcios de municípios.

Vale ressaltar a predominância das agências reguladoras estaduais, uma vez que 13 agências reguladoras estaduais¹ atuam em 1.960 (88,29%) dos 2.220 municípios com regulação da prestação dos serviços de saneamento básico.

Com isso, a atuação das outras agências reguladoras é restrita a apenas 260 municípios, sendo 242 municípios atendidos por três agências reguladoras intermunicipais (consórcios municipais), o Distrito Federal atendido por uma agência reguladora distrital e 24 municípios regulados por agências reguladoras municipais, conforme pode ser observado no Gráfico 2.

¹ 10 Agências reguladoras estaduais não disponibilizam informações sobre o número de municípios sob sua jurisdição administrativa e duas agências reguladoras estaduais (Pará e Mato Grosso) informaram que não atuam na regulação do setor de saneamento básico.

Gráfico 2- Modelo de agência de regulação nos municípios brasileiros

Fonte: Elaboração própria (2016).

Não é demais observar que algumas agências estaduais atuam na regulação e fiscalização de mais de 100 municípios, como a Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), que atua em 642 municípios do Estado de Minas Gerais; a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA), a qual atua em 364 municípios da Bahia, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande Sul (AGERGS), que atua em 270 municípios do Rio Grande do Sul, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), a qual atua em 150 municípios do Ceará e a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), que atua em 281 municípios do estado de São Paulo.

Outro ponto a ser destacado é que, apesar da atuação das 25 agências estaduais² ser prevista em Lei, em muitos municípios não existe convênio ou contrato de regulação devidamente assinado. Um exemplo é a ARSAE-MG que somente celebrou convênio com 04 municípios dos 642 municípios do Estado de Minas Gerais. Portanto, 638 municípios são regulados sem instrumento legal assinado, com a justificativa de que os serviços de água e de esgoto são prestados por empresa pública estatal.

² Roraima é o único estado brasileiro que não apresenta nenhuma agência para regulação do saneamento básico, em razão da extinção da agência estadual no ano de 2015, conforme Lei Estadual nº 1.012, de 10/09/2015, publicada no Diário Oficial do Estado de Roraima - DOERR, página 2, de 10/09/2015 e de nenhum município ter criado entidade reguladora para o setor de saneamento básico.

Essa situação também ocorre em outros estados, contrariando o marco legal (Lei 11.445/2007), que condiciona a regulação por ente que não detém a titularidade do serviço à celebração de convênio ou contrato, nos termos do artigo 241, da Constituição Federal.

A regulação por agências estaduais sem a existência de convênio ou contrato de regulação retira do titular do serviço o seu direito legal de determinar as diretrizes da regulação, forma de atuação e abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. É um ato que afronta o marco legal.

Por sua vez, as três agências de consórcios de municípios atuam em 242 municípios de dois estados, com a Agência Intermunicipal de Regulação do Médio Vale do Itajaí (AGIR) atendendo 14 municípios e a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS) 176 municípios do Estado de Santa Catarina e a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ) atendendo 52 municípios do Estado de São Paulo.

As agências formadas por consórcios de municípios, identificadas como agências intermunicipais, são uma opção para os municípios que não tem como estruturar agências municipais, tendo o consorcio área de atuação em determinado território com características comuns e com sede próxima dos municípios por ela regulados, podendo ser uma alternativa às agências estaduais hoje em funcionamento (CORRALLO, 2015; PROBST, 2013).

Como o Distrito Federal tem atribuições de Estado e de Município, essa característica torna a Agência Reguladora de Água, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA) a única agência reguladora do Brasil que atua na regulação simultânea da água (atribuição do Estado) e dos serviços de saneamento básico (atribuição do município). Assim sendo, a ADASA acompanha, regula e fiscaliza o ciclo completo do uso da água, com especial atenção na sua retirada e devolução ao corpo hídrico.

Com isso, somente 24 agências (municipais) atuam no território do respectivo município, não celebrando convênios com outros municípios, sendo apresentada a distribuição dessas agências municipais por Estado no Quadro 2.

Quadro 2- Agências reguladoras municipais por Estados

Região	Estado	Município	Agências
Norte	PA	Belém	AMAE-Belém
	RO	Ji-Parana	AGERJI
Nordeste	MA	Timon	AGERT
	RN	Natal	ARSBAN
	PI	Teresina	ARSETE
	CE	Fortaleza	ACEFOR
	BA	Salvador	ARSAL
	AL	Maceió	ARSMAC
	PE	Petrolina	ARMUP
	Centro-Oeste	MT	Cuiabá
MS		Campo Grande	AGEREG
Sudeste	SP	Guaratinguetá	ARSAEG
		Porto Ferreira	ARPF
		Mauá	ARSEP-Mauá
		Itu	AR-Itu
		Araçatuba	AGR-DAEA
		São Bernardo do Campo	AR-SBC
		Guarulhos	AGRU
	ES	Cachoeira do Itapemirim	AGERSA
	RJ	Resende	SANEAR
	Sul	SC	Joinville
Tubarão			AGR-Tubarão
PR		Ponta Grossa	ARAS
RS		Erechim	AGER-Erechim
TOTAL			24

Fonte: Elaboração própria (2016).

É oportuno esclarecer que as agências reguladoras municipais apresentam características distintas, sendo parte criada como agência reguladora dos serviços públicos municipais, estando aí incluídos os serviços de saneamento básico (11), outras foram criadas como agências reguladoras dos serviços de saneamento básico (9), houve a criação de agência reguladora dos serviços de água, esgotos e resíduos sólidos (1) e agências reguladoras dos serviços de água e esgotos (3). Como todas tratam da regulação dos serviços de saneamento básico total ou parcialmente, na presente pesquisa, as agências foram consideradas como agências reguladoras municipais de saneamento básico.

As agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico deveriam ser a opção natural da municipalidade, uma vez que o titular do serviço de saneamento básico, em regra, é o município. É preciso observar que os serviços são prestados no território do município, portanto, a proximidade da entidade reguladora tonaria a regulação e a fiscalização mais efetivas, ao mesmo tempo em que possibilitaria maior participação do cidadão no controle

social dos serviços de saneamento básico e na gestão do setor. Nesse sentido, Corrallo (2015, p. 144) comenta:

aos municípios de médio e grande porte vislumbra-se a total viabilidade da constituição de agências reguladoras em suas administrações indiretas, enquanto que, aos municípios de pequeno (e também médio) porte acaba por ser mais factível a associação através de consórcio público para a finalidade regulatória.

Desse modo, existe uma grande lacuna de agências reguladoras municipais de saneamento básico, situação que precisa ser modificada para que os municípios brasileiros venham a atender ao estabelecido na Lei nº 11.445/2007, como afirma Probst (2013), as agências municipais estão mais próximas da municipalidade, tendo maior afinidade com a realidade do município a ser regulado.

3.2 Transparência da informação das agências reguladoras de saneamento básico

No presente item foi verificado o cumprimento do princípio da transparência das informações pelas agências reguladoras, observando a disponibilização ou não de informações ao cidadão. Para isso, foram realizadas consultas em bancos de dados abertos das 54 agências de regulação identificadas na etapa anterior, disponível na rede mundial de computadores.

Nos casos de agência sem instrumento próprio para disponibilizar informações na *internet*, foi pesquisado o banco de dados público (*site da internet*) do gestor estadual ou municipal ao qual a agência está vinculada.

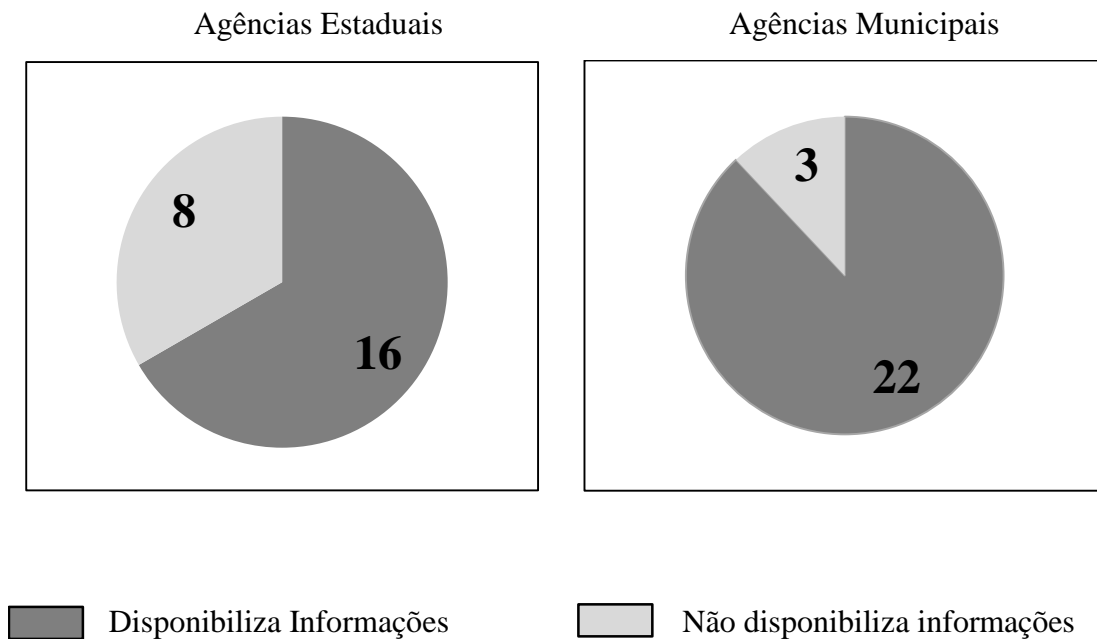
Quando não foi encontrada a informação na página da agência reguladora ou do gestor, foi enviado *e-mail* solicitando a lei de criação e informações sobre edição de atos, existência de órgão de controle social, ouvidoria e transparência de informações.

Na avaliação da transparência foi possível acessar informações de 42 (77,36%) das 53 agências de regulação do saneamento básico, já que uma agência (1,89%) tem *site*, mas não disponibiliza informações na rede mundial de computadores e 10 agências (18,87%) não tem essa interação com a sociedade.

Vale ressaltar que a agência com *site* e sem transparência de informações é a agência do Município de Erechim/RS, enquanto a falta de *site* para divulgação das informações da regulação foi identificada em 10 agências, sendo três estaduais (AP, SE e RO) e sete municipais (Cuiabá/MT, Ji-Paraná/RO, Ponta Grossa/PR, São Bernardo do Campo/SP, Maceió/AL, Petrolina/PB e Timon/MA).

As 42 agências com informações disponibilizadas são divididas em 22 estaduais, 16 municipais, três consórcios e uma distrital. No Gráfico 3 estão representadas as agências reguladoras com deficiências informacionais, o que impede o acesso do cidadão aos dados e informações, com isso, dificultam a atuação do controle social.

Gráfico 3- Transparência das Informações



Fonte: Elaboração própria, (2016).

Outro problema constatado na pesquisa é que não existe informação do total de municípios regulados em sete *sites* (31,82%) das 22 agências estaduais. Essa informação também não foi respondida nos *e-mails* encaminhados na pesquisa às sete agências estaduais com *sites* com deficiências informacionais, no caso: uma na Região Norte (AC), cinco na Região Nordeste (PB, PE, MA, RN e PI) e 01 na Região Sul (PR).

Vale citar que as deficiências informacionais são contrárias ao exercício da função reguladora, conforme artigo 21, inciso II, da Lei nº 11.445/2007: “Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios: [...] II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões” (BRASIL, 2007, p. 3).

Ocorre, também, que essa lacuna de informação das agências reguladoras dos serviços de saneamento básico impossibilita o atendimento do princípio da transparência das ações, o qual está estabelecido no artigo 2º, inciso IX da Lei nº 11.445/2007, dificultando a atuação do controle social.

A ausência de transparência na atuação do gestor público e da agência reguladora evidencia a existência de zonas de sombra, ou seja, pontos encobertos que impedem o acompanhamento do controle social e do próprio cidadão, visto que o mesmo deixa de dispor de subsídios para questionar a qualidade dos serviços prestados e a atuação do poder público, o que demonstra não ser tão simples a aplicação do princípio da transparência. Como afirma Valente (2003, p. 61) é um exercício complexo:

a identificação das zonas de sombra apresenta-se como um dos elementos que tornam a discussão sobre transparência administrativa um exercício complexo, carregado de pontos conflitantes e paradoxais. O reconhecimento da necessidade de aplicação da noção de transparência para apresentar limites ao poder da estrutura de dominação vem de uma reação de combate ao segredo presente na burocracia.

Segundo Alochio (2010), a observação do princípio da transparência é basilar para a mudança de comportamento do titular do serviço, que a partir do marco legal tem a obrigação de tornar transparente todo o processo decisório relativo à gestão dos serviços de saneamento básico.

Não é demais esclarecer que o artigo 33, § 2º do Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007, assim determina: “a publicidade a que se refere o *caput* deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na *internet*” (BRASIL, 2010, p. 1).

As agências reguladoras de serviços de saneamento básico precisam desenvolver ações para disponibilizar *online* informações claras e precisas sobre sua atuação, do titular dos serviços e do prestador dos mesmos. A transparência compreende a própria essência da agência reguladora, visto que a mesma foi criada com a finalidade de defender a prestação de serviços públicos colocados ao alcance da sociedade (GONDIM; CARVALHO, 2013).

Alochio (2010) afirma que a função regulatória será regida pelo princípio da transparência, que determina que suas decisões, suas normas e demais atividades sejam de amplo conhecimento.

A existência de zona de obscuridade muito grande na disponibilização de dados e informações relacionadas aos serviços de saneamento básico prejudica, sobremaneira, a atuação dos órgãos de controle social e da própria sociedade civil. Essa situação ocorre a revelia do marco legal, que traz inúmeros dispositivos voltados para corrigir tal falha, inclusive prevendo a construção de sistema de informações de abrangência nacional, que deverá centralizar e disponibilizar informações sobre os serviços de saneamento básico, no âmbito federal, regional e municipal (BRASIL, 2007, artigo 9º, inciso VI e artigo 53).

Além disso, a transparência das informações na atuação das agências de regulação deveria contribuir para o atendimento da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação (LAI), a qual regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal.

A LAI tem entre suas diretrizes a divulgação de informações, por meio de utilização de tecnologia da informação e o fomento a cultura da transparência na administração pública, que deve desempenhar uma gestão de informação transparente, possibilitando amplo acesso e divulgação de suas informações. Ou seja, a LAI dá ênfase à transparência ativa, na qual o gestor público busca disponibilizar a informação, mesmo sem haver solicitação do cidadão. Outro ponto da LAI que se coaduna com o marco legal do saneamento básico é a previsão de utilização da *internet* para a divulgação de informações (artigo 8º, da Lei nº 12.527/2011).

A deficiência, ou mesmo a ausência, de informações prejudica a transparência das agências reguladoras do setor de saneamento básico, o que, naturalmente favorece o desconhecimento da situação e contribui para a falta de participação da sociedade e enfraquecimento do controle social.

3.3 Atuação das agências reguladoras nos quatro componentes do saneamento básico

Nessa fase foi observada a atuação das agências reguladoras nos quatro componentes do saneamento básico. Para isso, foram verificadas informações disponibilizadas nos bancos de dados abertos das agências, como lei de criação, formas de atuação e abrangência territorial, com a finalidade de identificar a atuação nos quatro componentes do saneamento básico, conforme dispõe o marco legal, objetivando esclarecer como a situação vem sendo conduzida à luz da Lei nº 11.445/2007. Essa etapa também possibilitou relacionar a forma de atuação das agências no total dos municípios regulados.

Na pesquisa realizada nas leis de criação das agências reguladoras foi identificado que 37 (69,81%) das 53 agências tem atribuição legal para atuar nos quatro componentes do saneamento básico, com isso, 16 agências reguladoras não atendem ao estabelecido na Lei nº 11.445/2007.

Em seguida, foram comparadas as informações de atuação do instrumento de criação com as do *site da internet* de cada agência reguladora identificada na etapa anterior, o que resultou em:

- a) cinco agências atuam nos quatro componentes do saneamento básico;
- b) oito agências atuam nos componentes: AA, ES e RS;
- c) 30 agências atuam nos componentes: AA e ES;

- d) seis não atuam em nenhum dos componentes;
- e) quatro não apresentaram informações.

É oportuno comentar que são escassas as informações relacionadas à prestação dos serviços de drenagem urbana, apesar dessa atividade ser realizada diretamente pelo poder público nos municípios brasileiros.

A ausência da regulação dos quatro componentes pelas agências reguladoras contrasta com a lei de criação da maioria das agências estaduais, consórcios, distrital e municipais. Uma possível explicação é que na busca de se adequar ao marco regulatório do setor, os entes públicos incluíram o saneamento básico nas leis de criação de suas agências reguladoras de serviços públicos. Entretanto, a atuação dessas agências ficou restrita à regulação de dois ou três componentes e não ao saneamento básico como um todo.

No tocante às 25 agências estaduais, quando considerada a operacionalização dos componentes e não o conteúdo da lei de criação das agências, é observada a seguinte situação: 14 atuam nos componentes AA e ES; uma atua nos componentes AA; ES e RS; uma atua nos quatro componentes; cinco não atuam sobre nenhum dos componentes e quatro não apresentam informações sobre sua atuação, conforme evidenciado no Quadro 3.

Quadro 3- Agências reguladoras e componentes regulados - Estaduais

UF	Agência Estadual	Componentes Operacionalizados			
		AA	ES	RS	DU
AC	AGEAC	não	não	não	não
RJ	AGENERSA	x	x	não	não
MS	AGEPAN	x	x	não	não
RS	AGERGS	x	x	não	não
BA	AGERSA-BA	x	x	não	não
SC	AGESAN	x	x	x	não
GO	AGR-GO	x	x	não	não
CE	ARCE	x	x	não	não
PA	ARCON	não	não	não	não
PB	ARPB	não	não	não	não
PE	ARPE	x	x	não	não
MG	ARSAE-MG	x	x	não	não
AL	ARSAL	x	x	não	não
AM	ARSAM	x	x	não	não
SP	ARSESP	x	x	não	não
ES	ARSI	x	x	não	não
TO	ATR-TO	x	x	não	não
PR	IAP-PR	x	x	x	x
MT	AGER-MT	não	não	não	não

MA	ARSEMA	x	x	não	não
RN	ARSEP-RN	não	não	não	não
AP	ARSAP	N/P	N/P	N/P	N/P
PI	AGRESPI	N/P	N/P	N/P	N/P
RO	AGERO	N/P	N/P	N/P	N/P
SE	AGRESE	N/P	N/P	N/P	N/P

Fonte: Elaboração própria (2016).

Notas: AA–Abastecimento de Água; ES–Esgotamento Sanitário; RS–Resíduos Sólidos; DU–Drenagem Urbana.

N/P – não apresenta informações.

As 25 agências estaduais em sua lei de criação trazem, dentre suas competências, a regulação dos serviços públicos delegados prestados no estado, seja de sua competência ou delegados por outros entes da federação, em decorrência de legislação, convênio ou contrato. Apesar de haver na lei de criação os termos “saneamento”, “saneamento básico” ou “saneamento ambiental” essas agências apenas regulam os serviços que foram delegados pelos municípios, por meio de lei, convênio ou contrato. Para algumas agências estaduais tal regulação ocorre também quando a prestadora dos serviços é empresa pública estadual, independente da existência de convênio ou contrato.

Ocorre que os municípios somente delegam os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário às agências estaduais, já que os mesmos não são prestados pelos municípios, mas por concessionárias estaduais e, para a validade dos contratos de prestação, há exigência de designação de entidade de regulação (BRASIL, 2007, artigo 11, inciso III).

Assim, a criação legal de uma agência reguladora não significa a operacionalização da regulação sobre os serviços de saneamento básico. Como exemplo, podem ser citadas a Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (ARCON) e Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER), agências reguladoras dos Estados do Pará e Mato Grosso, respectivamente, as quais informaram que ainda não celebraram convênio para atuar como agência reguladora dos serviços de água e esgotos com nenhum dos municípios de seus estados.

Na pesquisa foi verificado que a agência distrital atua nos quatro componentes, conforme Quadro 4.

Quadro 4- Agências reguladoras e componentes regulados - Distrital

Agências Distrital	Componentes Operacionalizados			
	AA	ES	RS	DU
ADASA	x	x	x	x

Fonte: Elaboração própria (2016).

Notas: AA–Abastecimento de Água; ES-Esgotamento Sanitário; RS-Resíduos Sólidos; DU-Drenagem Urbana.

No caso dos consórcios de municípios, apenas a AGIR atua nos quatro componentes, sendo que a ARES-PCJ e ARIS atuam nos componentes abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, conforme pode ser observado no Quadro 5.

Quadro 5- Agências reguladoras e componentes regulados - Consórcios

Agência Intermunicipal	Componentes Operacionalizados			
	AA	ES	RS	DU
AGIR	x	x	x	x
ARES-PCJ	x	x	x	Não
ARIS	x	x	x	Não

Fonte: Elaboração própria (2016).

Notas: AA–Abastecimento de Água; ES-Esgotamento Sanitário; RS-Resíduos Sólidos; DU-Drenagem Urbana.

Em relação às agências municipais, na consulta realizada em suas leis de criação foi verificado que 16 das 24 agências municipais trazem na lei a informação de que atuam nos quatro componentes, sete atuam nos componentes AA e ES e uma nos componentes AA, ES e RS.

Quando considerada a operacionalização dos componentes e não o conteúdo da lei de criação das agências, temos a seguinte situação: de 24 agências reguladoras municipais, duas atuam efetivamente nos quatro componentes; cinco atuam nos componentes AA, ES e RS; 16 nos serviços de AA e ES e uma não atua em nenhum dos componentes, o que pode ser observado no Quadro 6.

Quadro 6- Agências reguladoras e componentes regulados - Municipais

Município	Agências Municipais	Componentes Operacionalizados			
		AA	ES	RS	DU
Belém	AMAE-Belém	x	x	não	não
Ji-Parana	AGERJI	x	x	x	X
Timon	AGERT	x	x	não	não
Natal	ARSBAN	x	x	não	não
Teresina	ARSETE	x	x	não	não
Fortaleza	ACEFOR	x	x	x	não
Salvador	ARSAL	não	não	não	não
Maceió	ARSMAC	x	x	não	não
Petrolina	ARMUP	x	x	não	não
Cuiabá	ARSEC	x	x	não	não
Campo Grande	AGEREG	x	x	x	não
Guaratinguetá	ARSAEG	x	x	não	não
Porto Ferreira	ARPF	x	x	não	não
Mauá	ARSEP-Mauá	x	x	não	não
Itu	AR-Itu	x	x	não	não
Araçatuba	AGR-DAEA	x	x	não	não
São Bernardo do Campo	AR-SBC	x	x	x	não
Guarulhos	AGRU	x	x	x	X
Cachoeiro de Itapemirim	AGERSA	x	x	x	não
Resende	SANEAR	x	x	não	não
Joinville	AMAE-Joinville	x	x	não	não
Tubarão	AGR-Tubarão	x	x	não	não
Ponta Grossa	ARAS	x	x	não	não
Erechim	AGER-Erechim	x	x	x	não

Fonte: Elaboração própria (2016).

Notas: AA–Abastecimento de Água; ES-Esgotamento Sanitário; RS-Resíduos Sólidos; DU-Drenagem Urbana.

Assim sendo, na identificação do universo do saneamento básico, é preciso observar que devem ser regulados os quatro componentes do sistema, quais sejam: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem pluvial. Na prática as agências existentes, em sua maioria, não atuam na regulação dos quatro componentes. Apesar de informar na lei de criação que regularam os serviços de saneamento básico ou saneamento ambiental. Para Probst (2013, p. 81), a situação está assim configurada:

quanto aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos e drenagem pluvial, são praticamente inexistentes as experiências concretas de regulação dos serviços, justamente pela concentração de esforços das agências na normatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A atuação da maioria das agências reguladoras apenas nos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário decorre da falta de modelos regulatórios desenvolvidos para cobrir os componentes resíduos sólidos e drenagem pluvial urbana. Segundo Silva (2013), tal situação se dá pelo caráter incipiente dos modelos de gestão voltados para os serviços de

drenagem pluvial urbana, gerando debates nos meios técnicos e acadêmicos, não existindo experiências relevantes que possam contribuir para o amadurecimento tanto do financiamento, quanto da regulação do referido componente.

Essa atuação segmentada não cumpre o marco legal do setor, uma vez que cabe à agência reguladora a regulação do saneamento básico, que é o conjunto dos quatro componentes (BRASIL, 2007, artigo 3º, inciso I). Não pode a agência atuar pontualmente em um ou outro componente, sendo responsabilidade do titular do serviço definir o ente responsável pela regulação dos serviços. Quando a municipalidade deixa de definir o ente responsável pela regulação dos quatro componentes ela prejudica o próprio controle social, que perde um aliado importante para o desempenho de suas atribuições.

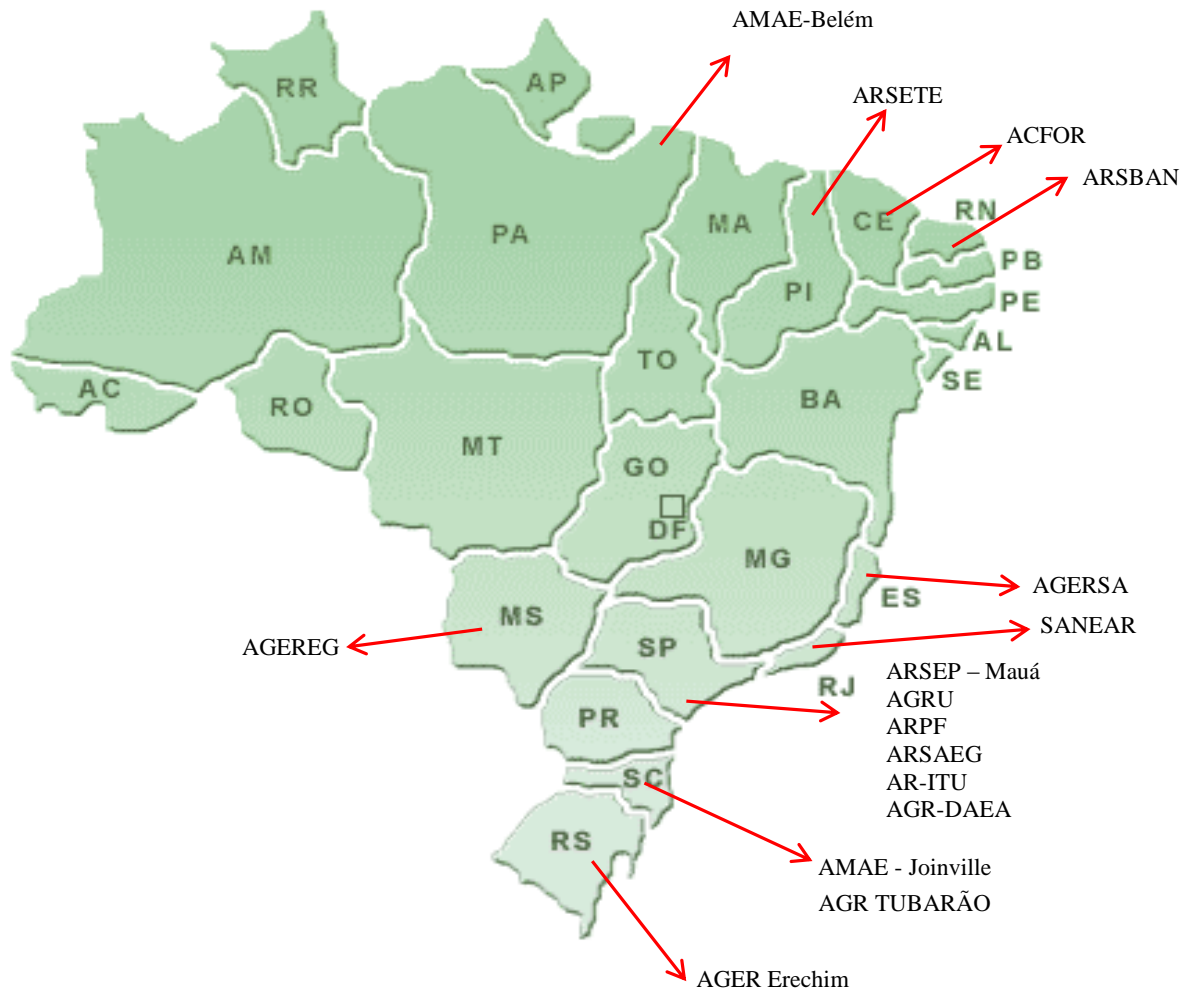
3.4 Estrutura das agências reguladoras municipais de saneamento básico

Na fase final dessa etapa foi realizada identificação das agências reguladoras municipais, sua estrutura, composição e atuação, tendo como finalidade analisar informações dos elementos essenciais a serem incluídos na matriz de avaliação com base na prática das agências existentes. É oportuno observar que, independente dos elementos compatíveis com o previsto no marco legal, buscou-se outras informações para tecer o perfil e o funcionamento das agências reguladoras municipais.

Na busca de informações sobre as agências reguladoras municipais de saneamento básico, somente foi possível obtê-las das agências reguladoras que disponibilizaram informações em suas páginas na rede mundial de computadores.

Na pesquisa foi identificado que as agências reguladoras municipais de saneamento básico com alguma informação na rede mundial de computadores estão distribuídas em 10 Unidades da Federação das cinco regiões brasileira, compreendendo uma na Região Norte (PA), três na Região Nordeste (CE, PI e RN), uma na Região Centro-Oeste (MS), oito na Região Sudeste (SP, RJ e ES) e três na Região Sul (SC e RS), conforme representado no Mapa 1.

Mapa 1- Agências reguladoras municipais selecionadas na pesquisa



Fonte: Adaptado de 4.bp.blogspot.com

Desta forma, foram levantados dados de agências reguladoras localizadas em 16 municípios, pertencentes a 10 Unidades da Federação e cinco regiões brasileiras, identificadas nominalmente no Quadro 7.

Quadro 7- Agências reguladoras municipais de saneamento básico com páginas na *internet*

Município	Sigla	Nome da Agência
Belém/PA	AMAE-Belém	Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém
Fortaleza/CE	ACFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle de Serviços Públicos de Saneamento Ambiental
Natal/RN	ARSBAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal
Teresina/PI	ARSETE	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina
Campo Grande/MS	AGEREG	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande
Araçatuba/SP	AGR-DAEA	Departamento de Água e Esgoto de Araçatuba
Guaratinguetá/SP	ARSAEG	Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá
Guarulhos/SP	AGRU	Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Município de Guarulhos
Itu/SP	AR-Itu	Agência Reguladora de Serviços Delegados do Município da Estância Turística de Itu
Mauá/SP	ARSEP - Mauá	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Mauá
Porto Ferreira/SP	ARPF	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de Porto Ferreira
Cachoeiro de Itapemirim/ES	AGERSA	Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim
Resende/RJ	SANEAR	Agência de Saneamento Básico do Município de Resende
Joinville/SC	AMAE-Joinville	Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville
Tubarão/SC	AGR Tubarão	Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão
Erechim/RS	AGER Erechim	Agência Reguladora de Erechim

Fonte: Elaboração própria (2016).

Não foi possível extrair dados das demais agências visto que sete não apresentam informações na rede mundial de computadores e uma apesar de possuir página na *internet*, ainda, não atua na regulação dos serviços de saneamento básico, conforme relacionadas no Quadro 8 e Quadro 9.

Quadro 8- Agências reguladoras municipais de saneamento básico sem páginas *internet*

Município	Sigla	Nome da Agência
Ji-Paraná/RO	AGERJI	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Ji-Paraná
Maceió/AL	ARSMAC	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Maceió
Petrolina/PE	ARMUP	Agência Reguladora do Município de Petrolina
Timon/MA	AGERT	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon
Cuiabá/MT	ARSEC	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá
São Bernardo do Campo/SP	AR-SBC	Agência Reguladora de Saneamento Básico de São Bernardo do Campo
Ponta Grossa/PR	ARAS	Agência Reguladora de Águas e Saneamento Básico do Município de Ponta Grossa

Fonte: Elaboração própria (2016).

Quadro 9 - Agências reguladoras municipais de saneamento básico com páginas na *internet*, mas que não atua na regulação do saneamento básico

Município	Sigla	Nome da Agência
Salvador/BA	ARSAL	Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador

Fonte: Elaboração própria (2016).

3.4.1 Coleta e sistematização dos dados das agências reguladoras municipais

Nessa fase foi realizada coleta de dados nos *sites* oficiais das agências reguladoras, por meio de consulta a documentos e informações constantes dos referidos bancos de dados, objetivando verificar a situação da regulação do saneamento básico nos municípios da amostra.

Essa consulta teve como objetivo obter informações das agências reguladoras municipais sobre:

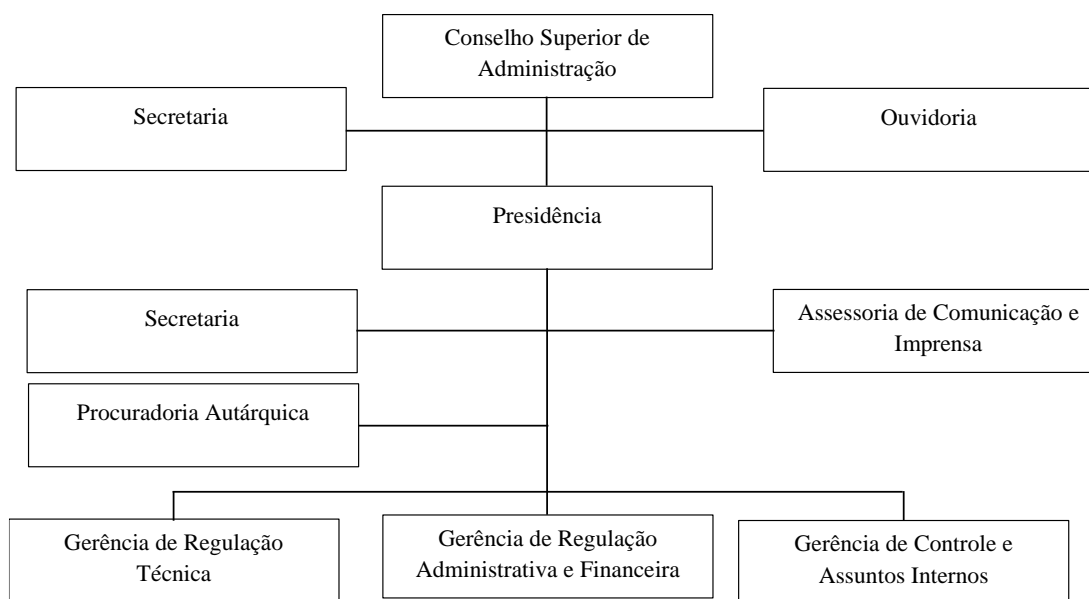
- a) forma da entidade;
- b) lei de criação;
- c) finalidade;
- d) organograma;
- e) órgão de controle social;
- f) ouvidoria;
- g) componentes regulados;
- h) orçamento previsto;
- i) quantitativo de pessoal;
- j) documentos e informações disponibilizados na *internet*.

A seguir são relacionados os principais resultados das 16 agências reguladoras municipais dos serviços de saneamento básico, com base nas informações obtidas em seus portais da *internet*.

a) Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE-Belém)

A AMAE-Belém é uma autarquia, criada pela Lei Municipal nº 8.630/2008, com a finalidade de regular, planejar e fiscalizar os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, na busca da universalização do atendimento e da qualidade da prestação dos serviços, em benefício da saúde pública e da sustentabilidade ambiental, com estrutura apresentada no Organograma 1.

Organograma 1- Estrutura da AMAE-Belém



Fonte: Belém (2015).

No organograma verifica-se que a AMAE-Belém tem conselho superior de administração, o qual atua como órgão de controle social, estando a ouvidoria vinculada ao referido conselho. A agência regula os componentes AA e ES, com orçamento de R\$ 4.176.358,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre o quantitativo de pessoal.

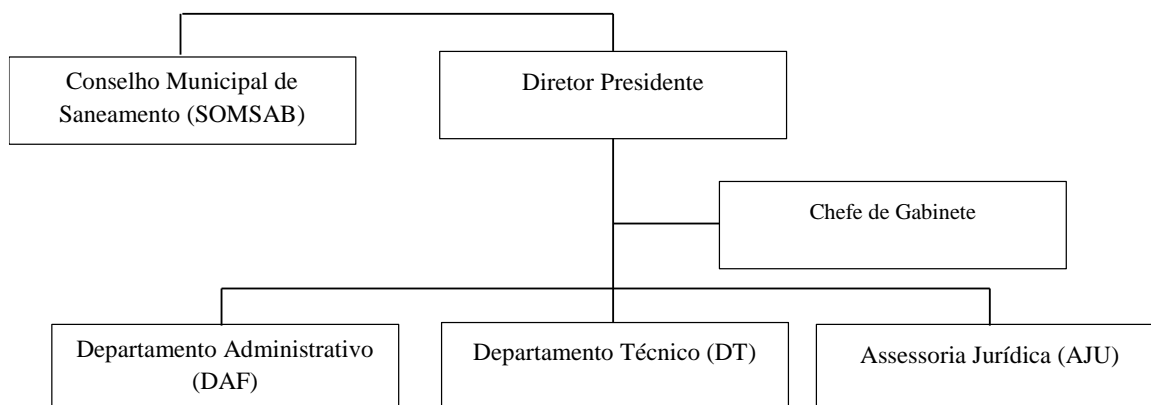
Da consulta ao seu *site*, foi verificado que constam poucas informações e documentos sobre a atuação da AMAE-Belém, não havendo dados sobre a quantidade de fiscalizações realizadas, normas expedidas, trabalhos e relatórios desenvolvidos, audiências e consultas

públicas realizadas, contrato de prestação de serviço e plano municipal de saneamento básico. Somente foi verificada a edição de duas resoluções de 2014 (BELÉM, 2015).

b) Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (ARSBAN)

A ARSBAN é uma autarquia sob regime especial, criada pela Lei Municipal nº 5.346/2001, com a finalidade de regular a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, com estrutura apresentada no Organograma 2.

Organograma 2- Estrutura da ARSBAN



Fonte: Natal (2015).

Da análise do seu organograma, verifica-se que seu órgão máximo é o Conselho municipal de saneamento básico (COMSAB), órgão colegiado normativo, deliberativo e consultivo em matéria de saneamento básico, previsto pela Lei nº 5.250/2001, e criado pela Lei nº 5.285/2001, sendo composto por representantes da municipalidade, do mercado e da sociedade. Existem ainda as associações dos usuários dos serviços de saneamento ambiental (ASSUSSAS), que atuam nas regiões do município, com o intuito de buscar melhorias no saneamento e discutir melhorias na qualidade de vida. A ARSBAN possui ouvidoria, entretanto, a mesma não consta do organograma disponibilizado no seu sítio da *internet*. A agência regula os componentes AA e ES, apresentando orçamento de R\$ 1.937.000,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre quantitativo de pessoal.

A ARSBAN disponibiliza em seu *site* os seguintes documentos: um parecer de revisão tarifária; 20 resoluções (2003 a 2014); duas atas, dois convites e dois regulamentos de Audiências Públicas e uma consulta pública. Consta, ainda, cópia do contrato de prestação de

serviços de água tratada e esgotamento sanitário celebrado com a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN) (NATAL, 2015).

c) Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Teresina (ARSETE)

A ARSETE é uma autarquia sob regime especial, criada pela Lei Municipal nº 3.600/2006, com a finalidade de atuar como entidade reguladora, normalizadora de controle e fiscalização dos serviços públicos do município de Teresina, não disponibilizou no seu portal *online* o organograma.

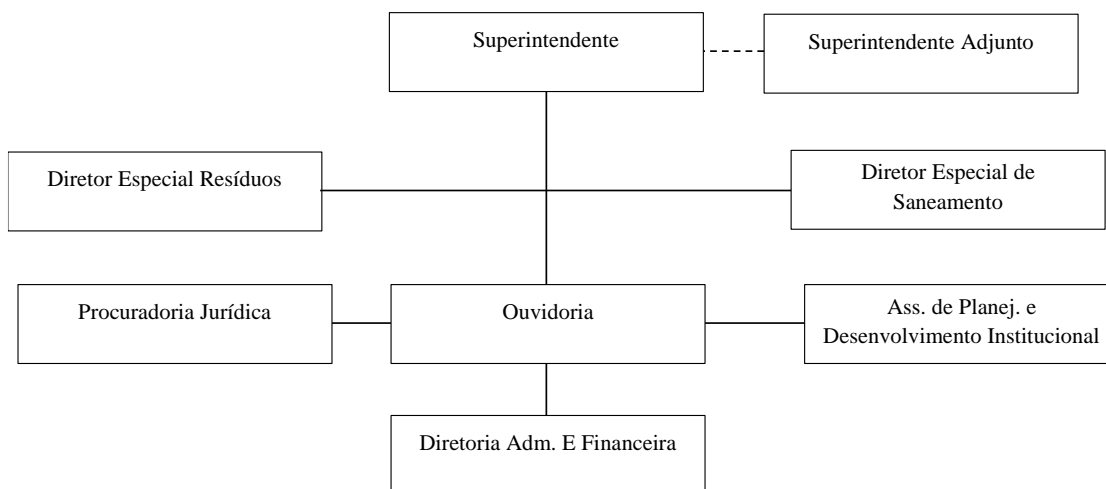
A agência possui conselho consultivo de saneamento, responsável pela participação social e controle das ações desenvolvidas pela autarquia. Possuindo, também, ouvidoria. A agência regula os componentes AA e ES, apresentando orçamento de R\$ 2.603.000,00 no ano de 2015. Possui 12 servidores, entre comissionados e de provimento efetivo.

Da consulta ao seu portal *online*, verificou-se a disponibilização dos seguintes documentos: 14 Resoluções, do período de 2011 a 2014; 12 contratos reguladores, do período de 2011 a 2012; Folha de Pagamento de março a outubro de 2015 e informação sobre a realização de audiência pública em 2015 (TERESINA, 2015).

d) Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle de serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR)

A ACFOR é uma autarquia criada pela Lei Municipal nº 8.869/2004, tendo sua estrutura e atribuições alteradas pela Lei Municipal nº 9.500/2009, com a finalidade de regular, fiscalizar e controlar os serviços públicos concedidos, permitidos ou terceirizados de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, com estrutura apresentada no Organograma 3.

Organograma 3- Estrutura da ACFOR



Fonte: Fortaleza (2015).

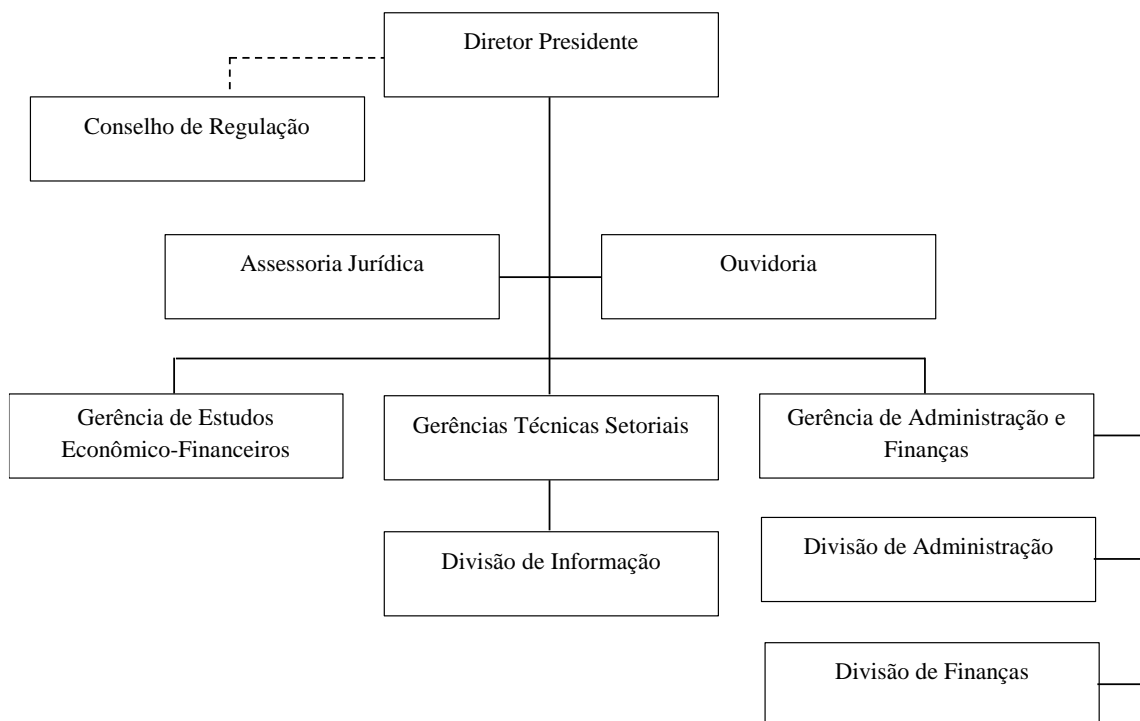
Em seu organograma não consta órgão de controle social, mas em sua estrutura ela dispõe de conselho consultivo, o qual é órgão superior de representação e participação da sociedade na ACFOR, sendo integrado por nove conselheiros, suas decisões são tomadas por maioria simples, cabendo a seu presidente o voto de desempate. Já no organograma percebe-se a existência de ouvidoria, a qual deveria ser órgão consultivo, mas possui órgãos de linha vinculados a ela. A entidade regula os componentes AA, ES e RS, apresentando orçamento de R\$ 6.853.458,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre quantitativo de pessoal.

Da consulta realizada no *site* da ACFOR não foram encontrados documentos nem informações sobre normas internas elaboradas pela entidade, audiências públicas, consultas públicas, plano municipal de saneamento básico, etc. (FORTALEZA, 2015).

e) Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande (AGEREG)

A AGEREG é uma autarquia criada pela Lei Municipal nº 4.423/2006, com a finalidade de atuar na regulação e fiscalização dos serviços delegados prestados no Município de Campo Grande, com estrutura apresentada no Organograma 4.

Organograma 4- Estrutura da AGEREG



Fonte: Campo Grande (2015).

Da análise do organograma, verifica-se que ela possui conselho de regulação, o qual é o órgão do controle social, integrado por nove conselheiros, suas decisões são tomadas por maioria simples, cabendo a seu presidente o voto de desempate. A entidade possui ouvidoria vinculada à presidência. A AGEREG regula os componentes AA, ES e RS, apresentando orçamento de R\$ 4.725.835,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre quantitativo de pessoal.

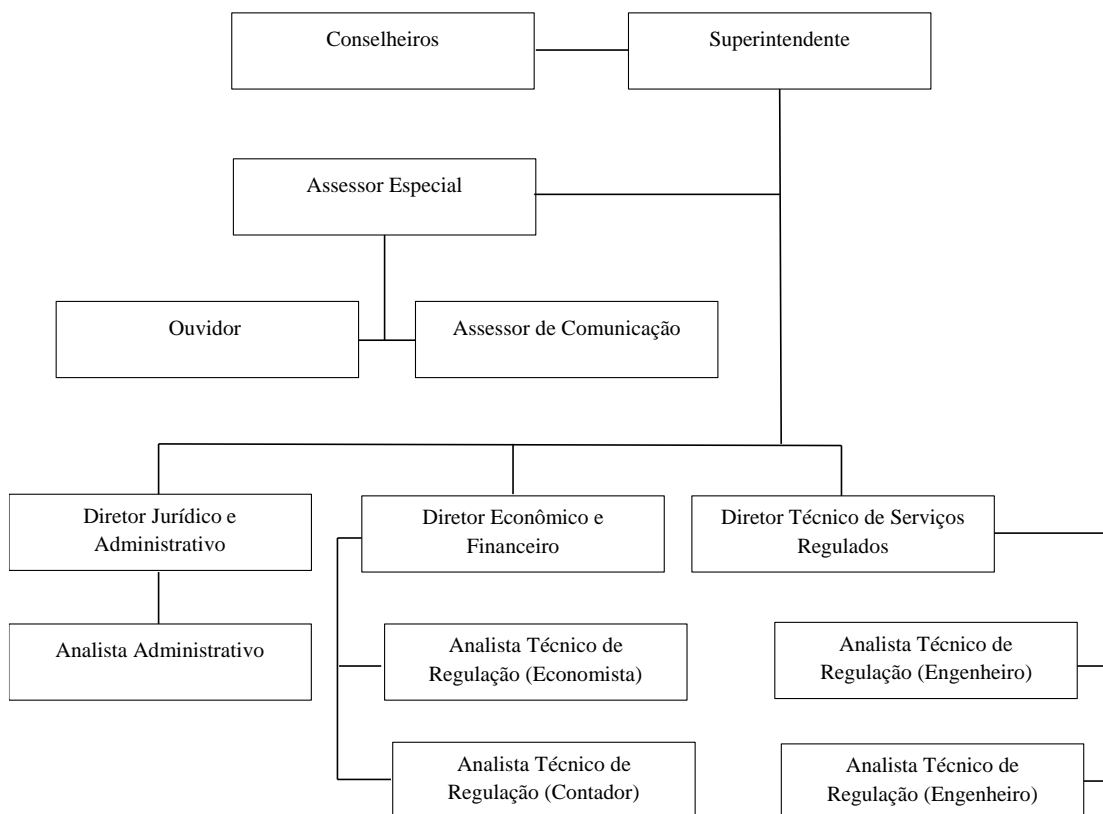
Da consulta realizada no *site* da entidade, não foi verificada a ocorrência de audiências públicas, consultas públicas, fiscalizações, penalidades aplicadas. Consta a publicação de uma resolução referente aos procedimentos comerciais a serem adotados pela concessionária em 2015 e sete workshops sobre temas do saneamento básico (CAMPO GRANDE, 2015).

f) Agência Reguladora de Serviços Públicos de Mauá (ARSEP-Mauá)

A ARSEP-Mauá é uma autarquia sob regime especial, criada pela Lei Municipal nº 3.263/2000, tendo sua estrutura e atribuições alteradas pela Lei Municipal nº 5.027/2015, com

a finalidade de coordenar o sistema de regulação dos serviços públicos concedidos pelo Poder Executivo, com estrutura apresentada no Organograma 5.

Organograma 5 - Estrutura da ARSEP-Mauá



Fonte: Maua (2015).

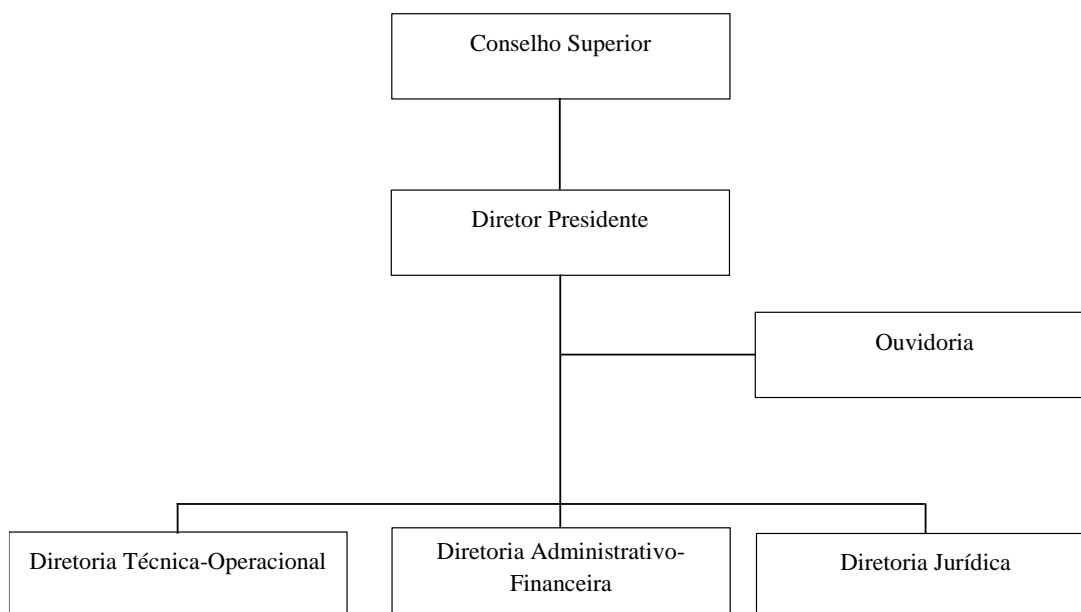
Em seu organograma consta o conselho representativo como órgão responsável por garantir e normatizar a participação e o controle social, vinculado à superintendência. Possui ouvidoria, vinculada à assessoria especial. A entidade regula os componentes AA e ES, apresentando orçamento de R\$ 2.093.000,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre quantitativo de pessoal.

No *site* da ARSEP-Mauá constam sete resoluções, todas editadas no ano de 2015, sendo que destas seis se referem a assuntos relativos à área meio da entidade. Não foram verificadas a existência de audiências públicas, consultas públicas, instruções normativas, relatórios, etc. (MAUA, 2015).

g) Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Município de Guarulhos (AGRU)

A AGRU é uma autarquia sob regime especial, criada pela Lei Municipal nº 7.102/2012, com a finalidade de regular e fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico, com estrutura apresentada no Organograma 6.

Organograma 6- Estrutura da AGRU



Fonte: Guarulhos (2015).

A entidade não possui órgão de controle social, da análise de seu organograma pode-se observar que ela é composta pelo conselho da AGRU, diretoria executiva e ouvidoria, esta última vinculada ao diretor presidente. O conselho é o órgão máximo da entidade e não corresponde ao órgão de controle social. A AGRU regula os componentes AA, ES, RS e DU, apresentando orçamento de R\$ 7.387.400,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre quantitativo de pessoal.

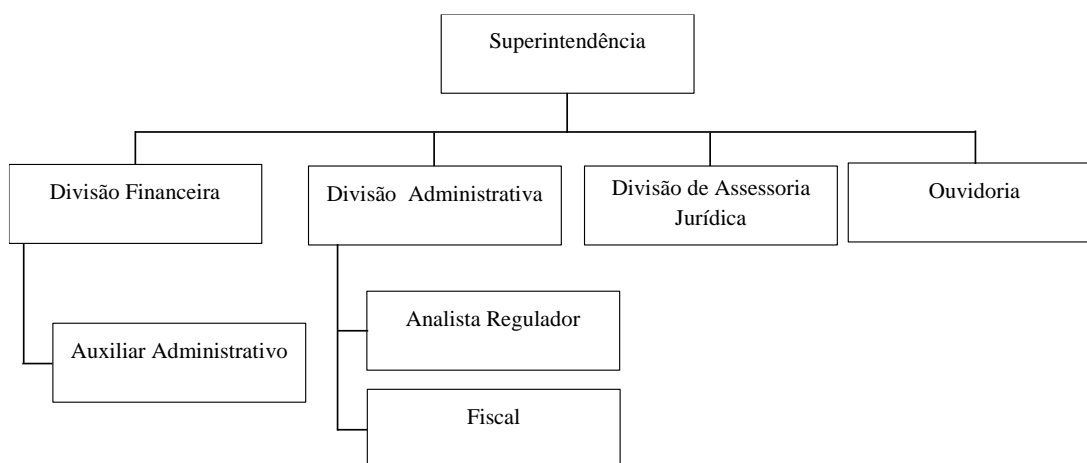
Da análise do portal *online* oficial da AGRU foram encontradas duas consultas públicas e três resoluções correspondentes aos regulamentos técnicos para os serviços públicos de: a) abastecimento de água potável e esgotamento sanitário; b) manejo das águas pluviais e c) manejo de resíduos sólidos urbanos. Não constam portarias, instruções normativas e relatórios operacionais, não sendo identificada a quantidade de atendimentos e fiscalizações realizadas.

Na sua página na web não constam os contatos da ouvidoria, desta forma não há como saber se a mesma está atuando (GUARULHOS, 2015).

h) Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de Porto Ferreira (ARPF)

ARPF é uma autarquia sob regime especial, criada pela Lei Complementar nº 101/2010, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar os serviços de saneamento básico, especialmente os de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com estrutura apresentada no Organograma 7.

Organograma 7- Estrutura da ARPF



Fonte: Porto Ferreira (2015).

No tocante ao órgão de controle social não foi possível verificar a sua existência.

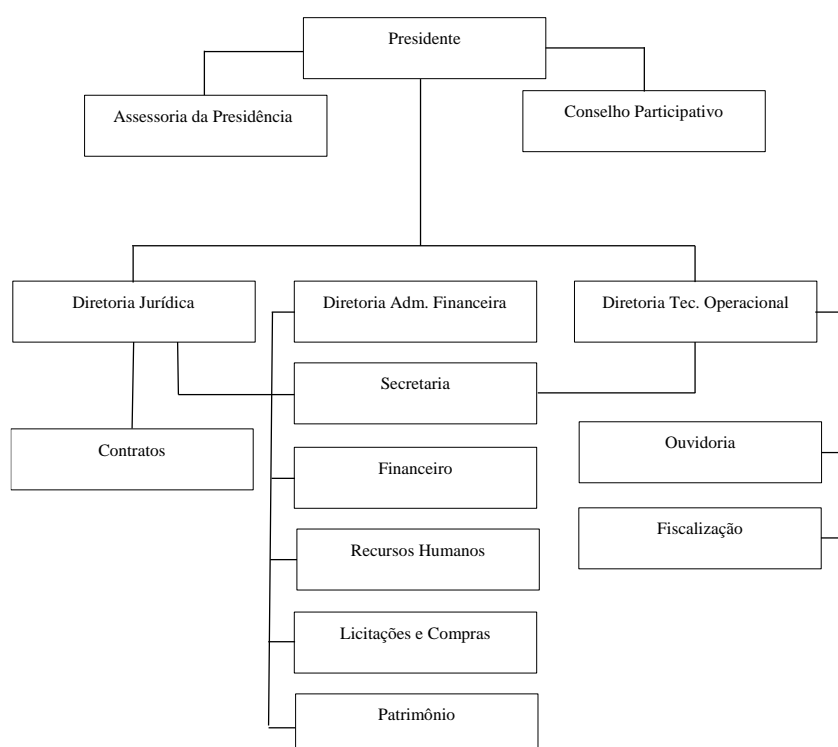
Da análise do organograma da entidade, verifica-se que ela dispõe de ouvidoria, o que consta também da lei de criação e do *site* da agência. A agência regula os componentes AA e ES, apresentando orçamento de R\$ 970.900,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre quantitativo de pessoal.

Em seu portal *online* consta tabela das tarifas de água e esgoto para os anos de 2014 e 2015, relatórios financeiros, duas instruções normativas, um decreto sobre os casos de irregularidade na prestação dos serviços de saneamento básico e uma lei complementar que altera a lei de criação da agência. Não constam relatórios de situação, quantidade de fiscalizações e multas aplicadas e nem audiências e consultas públicas (PORTO FERREIRA, 2015).

i) Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá (ARSAEG)

A ARSAEG é uma Autarquia sob Regime Especial, criada pela Lei Municipal nº 3.933/2007, com a finalidade de fiscalizar e regular a prestação dos serviços públicos executados pela Companhia de Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá, com estrutura apresentada no Organograma 8.

Organograma 8- Estrutura da ARSAEG



Fonte: Guaratinguetá (2015).

Da análise de seu organograma, verifica-se que ela possui conselho participativo, que atua como órgão de controle social, vinculado ao presidente da entidade e ouvidoria, a qual está vinculada diretamente a diretoria técnica operacional. A entidade regula os componentes AA e ES, apresentando orçamento de R\$ 950.000,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre quantitativo de pessoal.

Em sua página da web constam diversos documentos que demonstram a atuação da agência, como: lei e decreto municipal, referentes ao saneamento básico; regulamento dos serviços; relatório de auditoria 2013; relatório anual; relatórios contábeis; relatórios mensais da

CAB (concessionária) do período de 2009 a 2014; pesquisa de opinião pública e contrato de concessão (GUARATINGUETÁ, 2015).

j) Agência Reguladora de Serviços Delegados do Município da Estância Turística de Itu (AR-Itu)

A AR-Itu é uma autarquia sob regime especial, criada pela Lei Municipal nº 1.115/2009, sendo regulamentada pelo Decreto nº 1.253/2011, com a finalidade de regular e fiscalizar os serviços públicos delegados prestados no âmbito do município, de sua competência, não disponibilizou de forma *online* o seu organograma.

A agência possui em sua estrutura o conselho de regulação e fiscalização, que atua como órgão de controle social, sendo formado por oito conselheiros e assessorado pelas câmaras técnicas. Ela possui ouvidoria. A entidade regula os componentes AA e ES, apresentando orçamento de R\$ 1.830.000,00 no ano de 2015. Possui 14 servidores, entre cargos de direção e estatutários.

A AR-Itu disponibiliza em seu *site* informações sobre a composição de sua administração superior e dos demais servidores; atas do conselho de regulação e fiscalização; atas das câmaras técnicas; relatório de análise dos sete anos de concessão dos serviços de água e esgotos; contrato de concessão; decretos, resoluções (2014/2015) e atos administrativos (2012/2015). Foi verificada a inclusão no portal de notícias lançadas sobre diversos assuntos, como participação em congressos, chamamento público, palestras, relatório de gestão, etc. (ITU, 2015).

k) Departamento de Água e Esgoto de Araçatuba (AGR-DAEA)

A AGR-DAEA é uma autarquia criada pela a Lei Municipal nº 7.421/2011, com a finalidade de regular e fiscalizar os serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamentos sanitários delegados e prestados no âmbito do município de Araçatuba/SP, não disponibilizou seu organograma.

Não constam informações sobre a existência de órgão de controle social e ouvidoria. A entidade regula os componentes AA e ES, apresentando orçamento de R\$ 7.993.900,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre quantitativo de pessoal.

Em seu *site* constam leis, decretos e resoluções municipais, não sendo encontradas informações sobre sua estrutura e composição, relatórios, fiscalizações, atos de regulação, pesquisas de opinião, audiências e consultas públicas, ouvidoria, etc. (ARAÇATUBA, 2015).

l) Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim (AGERSA)

A AGERSA é uma autarquia criada pela Lei Municipal nº 4.798/1999, alterada pelas Leis Municipais nº 5.807/2005 e nº 6.537/2011, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar os serviços públicos delegados, permitidos, concedidos, autorizados ou operados diretamente pelo poder público municipal, estando incluídos os serviços de saneamento básico, não disponibilizou de forma *online* o seu organograma.

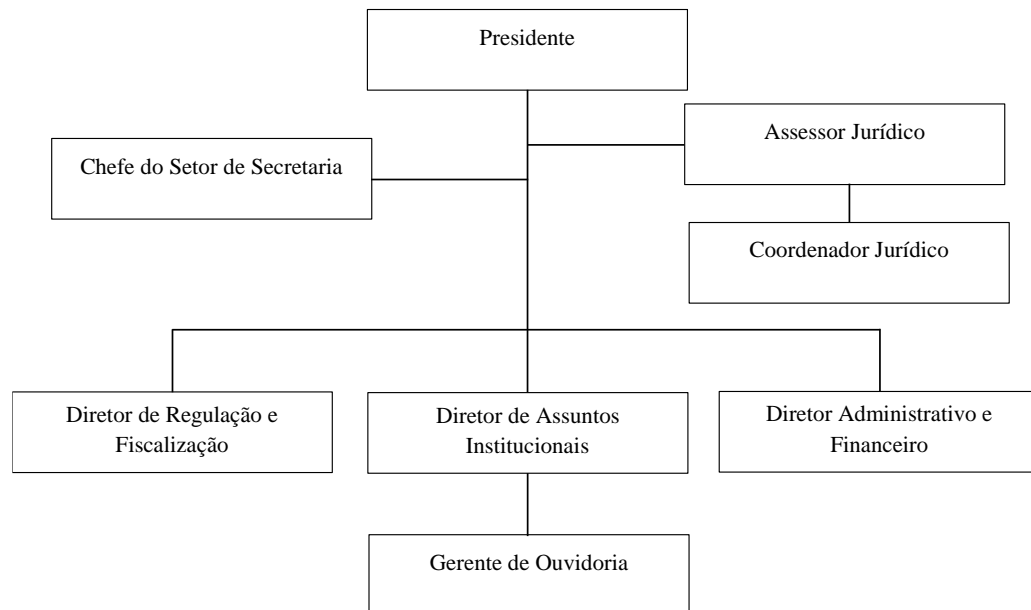
A agência não possui órgão de controle social, mas implantou ouvidoria. O município possui Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA) formado por representantes de diversas secretarias municipais, administração indireta e representante da concessionária, sendo presidido pelo Prefeito, não sendo órgão de controle social. A agência regula os componentes AA, ES e RS, apresentando orçamento de R\$ 2.420.000,00 no ano de 2015. A agência possui 28 servidores entre cargos comissionados, provimento efetivo e cedidos.

No *site* consta relatório de fiscalização de 2012, referente ao sistema de esgotamento sanitário; relatório técnico de 2010, referente à verificação de hidrômetros; relatório de atividades de 2009; audiência pública de 2010; aviso de consulta pública de 2011, para contribuições a minuta do plano municipal de água e esgoto e nota técnica de 2013, para verificar o reajuste tarifário (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2015).

m) Agência de Saneamento Básico do Município de Resende (SANEAR)

A SANEAR é uma autarquia sob regime especial, transformada pela Lei Municipal nº 2.582/2006, alterada pela Lei Municipal nº 3.218/2014, com a finalidade de regular e fiscalizar os serviços de saneamento básico do município de Resende, com estrutura apresentada no Organograma 9.

Organograma 9- Estrutura da SANEAR



Fonte: Resende (2015).

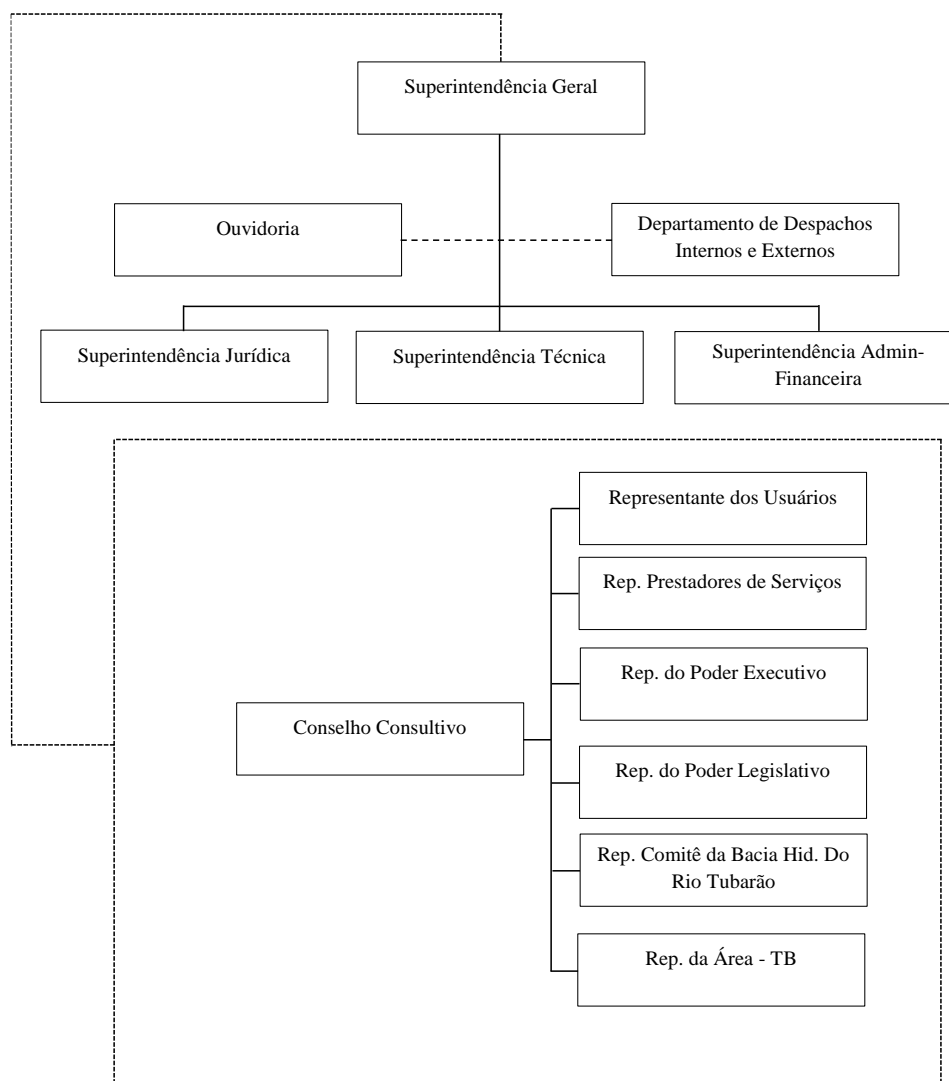
A entidade possui conselho municipal de saneamento básico, como órgão colegiado de natureza consultiva, sendo órgão de controle social. Entretanto, o mesmo não consta de seu organograma, já a ouvidoria foi constituída como gerência fazendo parte do organograma da agência, vinculada à diretoria de assuntos institucionais. A entidade regula os componentes AA e ES, apresentando orçamento de R\$ 10.069.986,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre o quantitativo de pessoal.

No portal *online* da SANEAR consta termo de compromisso, assinado em 2014, com a concessionária de água tratada, que substitui o pagamento de multas por serviços e melhorias; consta, ainda, o plano municipal de saneamento básico. Existe informação de que a agência já aplicou cerca de 1.400 notificações, que resultou em aproximadamente R\$ 600.000,00 em multas e que a agência utiliza a ouvidoria da prefeitura para atender a população apesar de possuir ouvidoria em sua estrutura, não sendo encontradas informações sobre relatórios, fiscalizações, atos de regulação, pesquisas de opinião, audiências e consultas públicas, etc. (RESENDE, 2015).

n) Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão (AGR Tubarão)

A AGR-Tubarão é uma autarquia sob regime especial, criada pela Lei Complementar nº 020/2008, com a finalidade de regular os serviços públicos municipais de saneamento básico, bem como controlar e fiscalizar tais serviços se concedidos, permitidos e/ou autorizados pelo poder público municipal, em conformidade com políticas e diretrizes definidas em lei, com estrutura apresentada no Organograma 10.

Organograma 10- Estrutura da AGR Tubarão



Fonte: Tubarão (2015).

Em seu organograma consta conselho consultivo, que atua como órgão de controle social, composto por seis conselheiros que representam os atores envolvidos no saneamento básico. Consta, ainda, órgão de ouvidoria vinculada à superintendência geral, como órgão

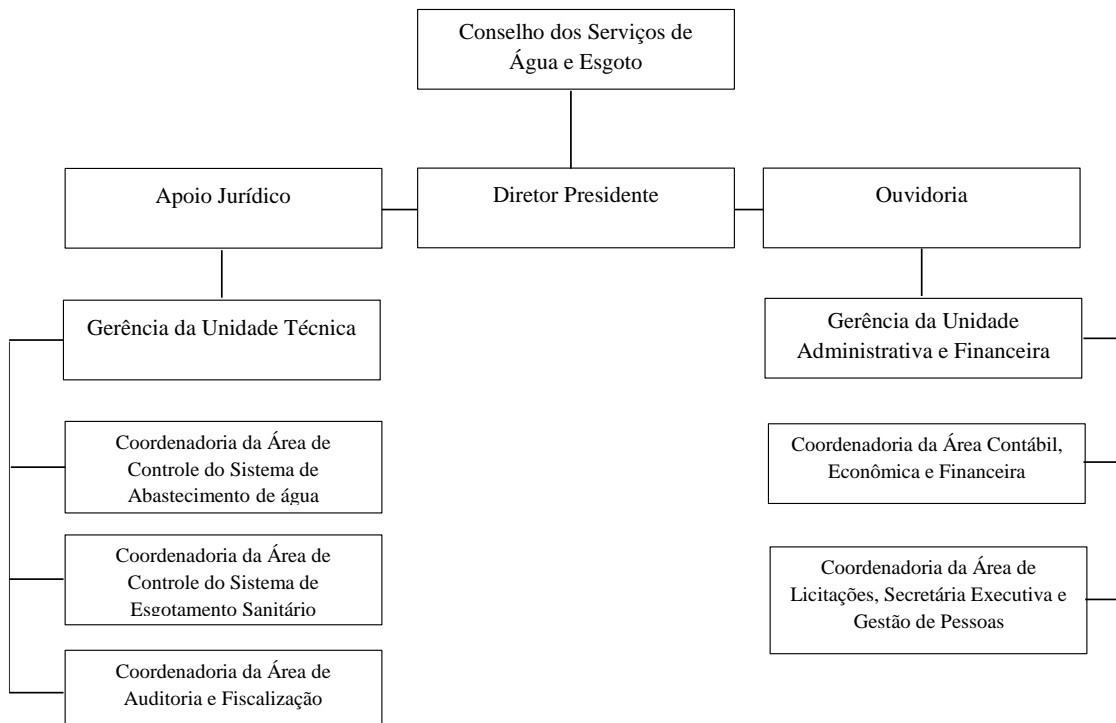
consultivo. A entidade regula os componentes AA e ES, apresentando orçamento de R\$ 1.500.000,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre o quantitativo de pessoal (TUBARÃO, 2015).

Da análise de seu *site da internet* foi verificado que a mesma apresenta informações sobre tarifação, sistema de informações, relatório anual de atividades, relatório anual de regulação, balancetes financeiros, resoluções, leis e decretos municipais, contrato de concessão, pesquisa de satisfação, etc.

o) Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville (AMAE-Joinville)

A AMAE-Joinville é uma autarquia especial, criada pela Lei Municipal nº 4.924/2003, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar os serviços de saneamento básico, com estrutura apresentada no Organograma 11.

Organograma 11- Estrutura da AMAE-Joinville



Fonte: Joinville (2015).

Da visualização de seu organograma, verifica-se que ela possui conselho municipal dos serviços delegados, criado pela Lei Municipal nº 4.341/2001, formado por representantes da

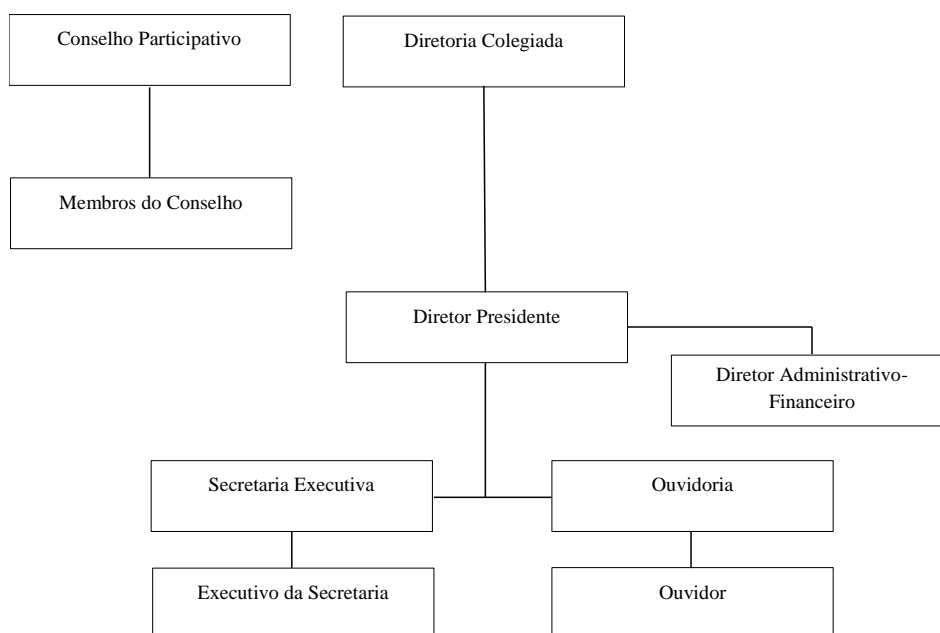
sociedade organizada, incluindo órgãos e entidades de classe, representantes de associações de moradores, conselhos municipais e órgãos da prefeitura e sua ouvidoria é vinculada diretamente à presidência. A agência regula os componentes AA e ES, apresentando orçamento de R\$ 2.090.930,00 no ano de 2015. Não disponibiliza informações sobre o quantitativo de pessoal.

A AMAE-Joinville disponibiliza em seu *site* diversos relatórios (relatório regulatório anual, relatório regulatório semestral, relatório de qualidade dos efluentes das estações de tratamento de esgotos e relatório gerencial, nota técnica sobre o reajuste tarifário). Disponibiliza, ainda, 10 editais de consulta pública (período de 2012 a 2015) e 55 resoluções do (período 2004 a 2015). Consta também informação sobre a atuação da ouvidoria da AMAE-Joinville, que registrou em 2014, 563 ocorrências em função de reclamações referentes à prestação dos serviços ou demandas de usuários não solucionadas pela concessionária “Companhia Águas de Joinville” (JOINVILLE, 2015).

p) Agência Reguladora de Erechim (AGER Erechim)

A AGER Erechim é uma autarquia sob regime especial, criada pela Lei Municipal nº 5.310/2013, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar os serviços públicos municipais de Erechim, concedido, permitido, autorizado ou contratado, em especial os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta e processamento de resíduos sólidos urbanos, com estrutura apresentada no Organograma 12.

Organograma 12- Estrutura da AGER Erechim



Fonte: Erechim (2015).

Da análise de seu organograma, verifica-se a existência de conselho participativo, que atua como órgão de controle social e de ouvidoria vinculada ao diretor presidente da entidade. A agência regula os componentes AA, ES e RS, apresentando orçamento de R\$ 570.000,00 no ano de 2015. Possui 05 servidores, entre cargos comissionados e de provimento efetivo.

O seu *site* não apresenta informações sobre a referida agência, constando apenas o endereço da mesma e uma notícia sobre uma audiência pública realizada no dia 28 de maio (ERECHIM, 2015).

3.4.2 Análise da situação das agências

Fazendo-se uma breve análise das características das 16 agências reguladoras municipais pesquisadas, verificou-se que todas foram criadas como autarquias, sendo que 11 delas foram identificadas como autarquia sob em regime especial. Todas apresentam lei de criação e orçamento com previsão de receita para o exercício de 2015. Somente quatro agências apresentaram quantitativo de pessoal, todas dispõem sobre sua finalidade, que em linhas gerais corresponde às atividades de regulação e fiscalização. Das 16 agências analisadas, 11 atuam sobre os componentes AA e ES, quatro atuam sobre os componentes AA, ES e RS e uma atua nos quatro componentes. 11 agências disponibilizaram os seus organogramas, sendo que da

consulta dos organogramas e demais informações no *site* das agências foi verificado que quatro não possuem órgão de controle social e somente uma não dispõe de ouvidoria.

As 16 agências analisadas não apresentam padrão quanto a: estrutura administrativa; composição do órgão de controle social; número de servidores e valor da receita em função do número de habitantes.

Fazendo-se um paralelo entre a criação da agência e a instituição do marco regulatório, foi verificado que oito agências foram criadas após o ano de edição do marco regulatório e oito até 2007.

Em termos populacionais, foi verificado que sete agências fazem parte de municípios com até 200.000 habitantes e nove estão em municípios entre 200.000 e 2.600.000 habitantes.

Os orçamentos das agências estão em um intervalo entre R\$ 570.000,00 e R\$ 10.069.986. Destes 81,25% apresentam, no orçamento de 2015, receita estimada em valor superior a R\$ 1.000.000,00, com receita por habitante variando de R\$ 2,23 a 80,42. Tais informações estão resumidas no Quadro 10.

Quadro 10- Agências reguladoras municipais – resumo

Agência	Lei de Criação	População (hab.)	Orçamento 2015 (R\$)	Ouvidoria	Controle Social	R\$/hab.
AMAE Belém	8.630/08	1.439.561	4.176.358,00	Sim	Sim	2,90
ARSBAN	5.346/01	869.954	1.937.000,00	Sim	Sim	2,23
ARSETE	3.600/06	844.245	2.603.000,00	Sim	Sim	3,08
ACFOR	9.500/09	2.591.188	6.853.458,00	Sim	Sim	2,64
AGEREG	4.423/06	853.622	4.725.835,00	Sim	Sim	5,54
ARSEP-Mauá	3.263/00	453.286	2.093.000,00	Sim	Sim	4,62
AGRU	7.102/12	1.324.781	7.387.400,00	Sim	Não	5,58
ARPF	101/10	54.761	970.900,00	Sim	Não	17,73
ARSAEG	3.933/07	119.073	950.000,00	Sim	Sim	7,98
AR-Itu	1.115/09	167.095	1.830.000,00	Sim	Sim	10,95
AGR-DAEA	7.421/11	192.757	7.993.900,00	Não	Não	41,47
AGERSA	4.798/99	208.702	2.420.000,00	Sim	Não	11,60
SANEAR	2.582/06	125.214	10.069.986,00	Sim	Sim	80,42
AGR Tubarão	020/2008	102.883	1.500.000,00	Sim	Sim	14,58
AMAE Joinville	4.924/03	562.151	2.090.930,00	Sim	Sim	3,72
AGER Erechim	5.310/13	102.345	570.000,00	Sim	Sim	5,57

Fonte: Elaboração própria (2016).

Notas: Dados da população retirados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015)

Na pesquisa foi verificado que a regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil ainda é muito reduzida, principalmente, quando a entidade reguladora é de âmbito municipal, ou seja, somente 24 agências reguladoras municipais para um total de 5.570 municípios. Isso após oito anos da edição do marco legal do setor, que tem entre as suas principais tarefas a constituição de uma regulação estruturada para atuar junto do titular e do prestador do serviço na gestão do saneamento básico, possibilitando a participação popular e a transparência da coisa pública. Transparência essa que teria na *internet* sua principal ferramenta, mas que até o momento não conseguiu funcionar a contento, sendo poucos os dados disponíveis na rede mundial de computadores sobre gestão e regulação dos serviços de saneamento básico.

A falta de padronização estrutural e os baixos números do setor de saneamento básico indicam a necessidade de avaliação da atuação das agências reguladoras municipais.

3.5 A atuação das agências reguladoras e o marco legal (Lei nº 11.445/2007)

Apesar de 2.220 municípios terem os serviços de saneamento básico regulados por 53 agências reguladoras, essa regulação não recai integralmente sobre os quatro componentes do setor, sendo na maioria das vezes regulados somente os componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário. Das 53 agências, 11 não disponibilizam informações sobre sua atuação na rede mundial de computadores, prejudicando a atuação do controle social. Tais situações demonstram o não atendimento das diretrizes do marco legal do setor tanto pelo titular do serviço quanto pela entidade reguladora.

O marco legal torna a entidade reguladora essencial para o funcionamento dos serviços de saneamento básico, com sua atuação obrigatória para a validade dos contratos de concessão; acompanhamento da execução dos PMSB; estabelecimento de padrões e normas de desempenho; garantia do cumprimento das metas pactuadas; prevenção ao abuso do poder econômico; definição de tarifas e edição de normas para os serviços de saneamento básico. Entretanto, a implantação de agências reguladoras tem sido incipiente, pois somente são regulados 2.220 municípios brasileiros. Além disso, a maioria dos municípios regulados delega a regulação dos serviços às agências reguladoras estaduais (1.960 municípios), as quais, em sua maioria, somente regulam os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Essa atuação parcial também é observada nas agências reguladoras municipais e nos consórcios, ou seja, a regulação vem esquecendo os serviços de coleta de resíduos sólidos e de drenagem pluvial urbana.

Estando a regulação voltada apenas para os componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, fica demonstrado que sua abrangência é limitada, contrariando o marco legal, que definiu o saneamento básico como uma composição dos componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem pluvial urbana.

Tal situação contraria o artigo 22, da Lei nº 11.445/2007, que versa sobre os objetivos da regulação dos serviços de saneamento básico, visto que a agência reguladora ao buscar alcançar os objetivos da regulação, não pode se restringir a apenas dois dos quatro componentes do saneamento básico.

A agência reguladora deve também estabelecer padrões de desempenho, cumprimento de metas, prevenir e reprimir o abuso do poder econômico e definir tarifas para os serviços de resíduos sólidos e drenagem pluvial urbana.

Para Probst (2013), caberia à agência reguladora acompanhar o cumprimento das metas, indicadores e das ações estabelecidas no PMSB, o qual é a expressão da política pública que irá nortear as ações de saneamento básico, em um horizonte de 20 anos para os quatro componentes.

A inclusão dos quatro componentes no referido plano com a determinação de metas a serem alcançadas seria um dos elementos principais para gerar uma mudança na situação ora configurada. Estando a exigência de estruturar os quatro componentes no PMSB, a agência reguladora passaria a ter um grande aliado no desempenho de sua missão, visto que o monitoramento do PMSB possibilitaria acompanhar a efetiva atuação do titular do serviço nos quatro componentes.

Apesar da importância dada à regulação dos serviços de saneamento básico pelo legislador na edição do marco legal, tem-se que, boa parte dos titulares dos serviços de saneamento básico não vem cumprindo seu papel na estruturação de entidade reguladora capaz de atuar na regulação, acompanhamento dos serviços de saneamento básico e, principalmente, no estudo e acompanhamento do PMSB, ferramenta essencial para a condução das políticas públicas de saneamento básico pelo gestor municipal, ou seja, sem agência reguladora não dá para se falar na implementação do PMSB, que é o elo entre o titular do serviço, a agência reguladora e a sociedade.

Quanto aos municípios que delegaram a regulação dos serviços de saneamento básico a agências reguladoras estaduais, surge a necessidade de verificar se elas têm capacidade operacional para acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas nos PMSB's de todos os municípios sob sua jurisdição administrativa, ao mesmo tempo em que atuam na regulação dos

diversos setores sob sua competência originária e delegada, como transporte intermunicipal, energia elétrica, gás canalizado etc.

A regulação independente dos serviços de saneamento básico é um dos desafios na implementação do marco legal nos municípios brasileiros (PROBST, 2013; SILVA, 2013).

Por fim, no Brasil apesar do marco legal do saneamento básico considerar imprescindível a existência de agência reguladora, que atue na regulação das políticas públicas relativas aos serviços de saneamento básico, a existência de agências reguladoras e sua atuação ainda é algo bastante incipiente, visto que 60,14% dos municípios brasileiros não dispõem de regulação para os serviços de saneamento básico. Isso demonstra o distanciamento entre o marco legal e a realidade existente, havendo necessidade de correção da situação, por meio da aplicação dos dispositivos da lei relativos à implantação e atuação das agências reguladoras de serviços de saneamento básico.

A ausência de transparência na atuação tanto do titular dos serviços de saneamento básico, quanto da agência reguladora tem sido um empecilho na atuação do controle social, contrariando os princípios da publicidade e transparência, indo de encontro ao que dispõe o marco legal.

No tocante aos municípios, que tem serviços de saneamento básico regulados por agências, ficou claro que nem todos os componentes do sistema de saneamento básico são abrangidos por essa regulação. A cobertura regulatória, na maioria das vezes, recai somente sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, não atingindo os serviços de coleta de resíduos sólidos e drenagem pluvial urbana. No caso das agências estaduais, que atuam por delegação dos municípios, a delegação é restrita aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O desafio que surge para o titular dos serviços de saneamento básico é introduzir políticas públicas e metas no PMSB que incluam os demais componentes do sistema, devendo a agência reguladora cumprir uma atuação integral sobre os quatro componentes, evitando-se uma atuação fragmentada que ponha em cheque o efetivo cumprimento do marco legal e a real necessidade da existência de uma agência reguladora dos serviços de saneamento básico para o bom funcionamento do sistema.

4 ANÁLISE DO IMPACTO DA REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Como a regulação dos serviços de saneamento básico decorre das diretrizes do marco legal e ainda não foi implantada na maioria dos municípios brasileiros, no presente trabalho foi selecionada a agência reguladora municipal para construção de modelo de avaliação de agência reguladora, sendo realizada a comparação de dados de municípios com e sem agências reguladoras municipais dos serviços de saneamento básico.

Para isso, foram utilizadas informações e indicadores de atendimento disponibilizados pelo SNIS, com o objetivo de verificar se os municípios com agências reguladoras apresentam números mais favoráveis do que aqueles que não possuem, sendo esta etapa dividida em duas fases, conforme o Diagrama 2.

Diagrama 2- Análise do impacto da regulação do saneamento básico nos municípios brasileiros (Etapa 2)



Fonte: Elaboração própria (2016).

4.1 Seleção de municípios com e sem agências reguladoras

Para facilitar a comparação do atendimento da população, nessa fase, foi definida a seleção do mesmo número de municípios com e sem agência reguladora de saneamento básico.

4.1.1 Seleção de municípios com agências reguladoras

Os 24 municípios que implantaram agências reguladoras municipais de saneamento básico foram agrupados por região na Tabela 1.

Tabela 1- Municípios com agências reguladoras de saneamento básico por região

Região	Agência	Município		
		Capital	+ de 200.000 habitantes	(-) de 200.000 habitantes
Norte	02	01	00	01
Nordeste	07	05	01	01
Centro-oeste	02	02	00	00
Sudeste	09	00	03	06
Sul	04	00	02	02
Total	24	08	06	10

Fonte: Elaboração própria (2016).

Considerando que o trabalho foi realizado por meio de coleta de informações junto aos bancos de dados oficiais disponíveis na rede mundial de computadores, foi utilizado como critério para seleção da amostra a disponibilidade de informações em *sites* oficiais na *internet*. Sendo verificado que somente 17 dos 24 municípios com agências reguladoras de serviços de saneamento básico têm portal oficial *online*, porém a agência reguladora do Município de Salvador/BA, ainda, não atua na regulação dos serviços de saneamento básico.

Isso resultou na seleção de 16 municípios com informações disponíveis na rede mundial de computadores para extração de dados, conforme relacionado no Quadro 11.

Quadro 11- Municípios selecionados com agências reguladoras de saneamento básico

Região	U.F	Município	AGÊNCIA	POP.(2010)
Norte	PA	Belém	AMAE-Belém	1.393.399
Nordeste	CE	Fortaleza	ACFOR	2.452.185
	PI	Teresina	ARSETE	814.230
	RN	Natal	ARSBAN	803.739
Centro-Oeste	MS	Campo Grande	AGEREG	786.797
Sudeste	SP	Araçatuba	AGR-DAEA	181.579
		Guaratinguetá	ARSAEG	112.072
		Guarulhos	AGRU	1.221.979
		Itu	AR-Itu	154.147
		Mauá	ARSEP-Mauá	417.064
		Porto Ferreira	ARPF	51.400
	ES	Cachoeiro de Itapemirim	AGERSA	189.889
RJ	Resende	SANEAR	119.769	
Sul	SC	Joinville	AMAE-Joinville	515.288
		Tubarão	AGR-Tubarão	97.235
	RS	Erechim	AGER-Erechim	96.087

Fonte: Elaboração própria (2016).

4.1.2 Seleção de municípios sem agências reguladoras

Como critério de seleção de municípios sem agências reguladoras foi considerado o mesmo número de municípios selecionados na fase anterior, localizados na mesma região geográfica e com tamanho populacional semelhante aos municípios que implantaram agências reguladoras (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). Outro critério utilizado foi a seleção de capitais estaduais, quando os municípios com agências reguladoras na região são capitais estaduais.

Dessa forma, foram selecionados 16 municípios sem agências reguladoras municipais, dispostos nas cinco regiões, conforme registrado no Quadro 12.

Quadro 12- Municípios selecionados sem agências reguladoras de saneamento básico

REGIÃO	U.F	MUNICÍPIO	POP.(2010)
Norte	AM	Manaus	1.802.014
Nordeste	BA	Salvador	2.675.656
	PB	João Pessoa	723.515
	PE	Recife	1.537.704
Centro-Oeste	GO	Goiânia	1.302.001
Sudeste	SP	Santos	419.400
	SP	Campinas	1.080.113
	SP	Barretos	112.101
	SP	Nova Odessa	51.242
	SP	Francisco Morato	154.472
	SP	Santa Bárbara D'Oeste	180.009
	RJ	Maricá	127.461
	ES	Linhares	141.306
Sul	SC	Palhoça	137.334
	SC	Blumenau	309.011
	RS	Guaíba	95.204

Fonte: Elaboração própria (2016).

4.2 Coleta, análise e comparação de dados entre os municípios com agências reguladoras e os sem agências reguladoras

Tendo em mãos a amostra selecionada, utilizou-se como procedimento metodológico a coleta de informações do IDHM-Longevidade e SNIS-Série Histórica, realizando-se comparação entre os municípios com e sem agências reguladoras para verificar a existência ou não de divergências discrepantes entre um e outro grupo de municípios no tocante aos indicadores selecionados.

Com base nos dados extraídos do SNIS-Série Histórica e do IDHM-Longevidade foram elaborados quadros, demonstrando a evolução histórica dos indicadores selecionados, considerando os anos de 2010 e 2014 para abastecimento de água e esgotamento sanitário, e os anos de 2011 e 2014 para o componente resíduos sólidos, objetivando verificar a mudança no perfil do saneamento básico do município em um intervalo de cinco anos, sendo feita a verificação dos indicadores para cada um dos municípios selecionados.

O SNIS – Série Histórica é um programa via web que permite consultar informações e indicadores do SNIS nos componentes: AA, ES e RS, de 1995 a 2014. Ele permite também realizar o cruzamento dos dados para possibilitar melhor compreensão e avaliação do setor de saneamento. Assim, tem-se que são agregadas informações sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos por município.

Os indicadores utilizados correspondem a uma parte do total de 634 informações e indicadores disponibilizados pelo SNIS e buscam, tão somente, demonstrar o atendimento dos serviços de saneamento básico que permeiam cada um dos municípios analisados.

Na seleção de informações e indicadores foi dada preferência às informações de dados quantitativos relativos ao atendimento da população para os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, conforme Quadro 13.

Quadro 13- Informações/Indicadores do SNIS selecionadas

Código	Informação	Unidade
POP_TOT	População total residente do município, segundo o IBGE	Habitantes
AG001	População total atendida com abastecimento de água	Habitantes
ES001	População total atendida com esgotamento sanitário	Habitantes
CO164	População total atendida no município	Habitantes

Fonte: BRASIL (2015).

Após a extração de dados do SNIS com base nas informações e indicadores relacionados no Quadro 13, foi possível a produção de resultados que serão a seguir elencados, no intuito de tecer um perfil dos municípios com e sem agências reguladoras capaz de demonstrar a evolução ou não dos mesmos na gestão do saneamento básico, com base nos números disponíveis.

A comparação foi restrita às informações sobre IDHM-Longevidade e população atendida pelos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos para os municípios da amostra selecionada. Os dados da população atendida foram divididos pela população total, no intuito de observar o possível aumento do atendimento dos referidos serviços e a variação ocorrida no período, conforme a seguir demonstrado.

4.2.1 IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Longevidade

a) Municípios com agências reguladoras

Inicialmente foi coletado os dados do IDHM-Longevidade para os 24 municípios que apresentam agências reguladoras municipais no intuito de observar a situação dos municípios com agências reguladoras no quesito longevidade, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - IDHM – Longevidade dos Municípios com agências reguladoras

REGIÃO	MUNICÍPIO	AGÊNCIA	POP. (2010)	IDHM Longevidade (2010)
Norte	Belém (PA)	AMAE-Belém	1.393.399	0,822
	Ji-Paraná (RO)	AGERJI	116.610	0,810
Nordeste	Fortaleza (CE)	ACFOR	2.452.185	0,824
	Maceió (AL)	ARSMAC	932.748	0,799
	Natal (RN)	ARSBAN	803.739	0,835
	Petrolina (PE)	ARMUP	293.962	0,799
	Salvador (BA)	ARSAL	2.675.656	0,835
	Teresina (PI)	ARSETE	814.230	0,820
	Timon (MA)	AGERT	155.460	0,768
	Centro-Oeste	Campo Grande (MS)	AGEREG	786.797
Cuiabá (MT)		ARSEC	551.098	0,834
Sudeste	Araçatuba (SP)	AGR-DAEA	181.579	0,841
	Guaratinguetá (SP)	ARSAEG	112.072	0,886
	Guarulhos (SP)	AGRU	1.221.979	0,831
	Itu (SP)	AR-ITU	154.147	0,854
	Mauá (SP)	ARSEP-Mauá	417.064	0,852
	Porto Ferreira (SP)	ARPF	51.400	0,827
	São Bernardo do Campo (SP)	AR-SBC	765.463	0,861
	Cachoeiro de Itapemirim (ES)	AGERSA	189.889	0,837
	Resende (RJ)	SANEAR	119.769	0,839
Sul	Joinville (SC)	AMAE-Joinville	515.288	0,889
	Tubarão (SC)	AGR-Tubarão	97.235	0,866
	Ponta Grossa (PR)	ARAS	311.611	0,837
	Erechim (RS)	AGER-Erechim	96.087	0,833

Fonte: IPEA (2015).

Dos 24 municípios com agências reguladoras, verificou-se que 21 apresentam IDHM-Longevidade muito alto e três apresentam IDHM-Longevidade alto. Desta forma, os referidos municípios têm uma expectativa de vida alta, o que decorre de melhorias nas condições

sanitárias e nos serviços de saúde pública, fator que influencia diretamente no aumento da expectativa de vida, em função de redução da mortalidade.

b) Municípios com e sem agências reguladoras

Dos 32 municípios analisados, verificou-se que todos apresentam IDHM-Longevidade (2010) muito alto, conforme consulta realizada no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Desta forma, os referidos municípios vem apresentando condições favoráveis no requisito “longevidade”, com alta expectativa de vida. Situação que tem relação direta com a qualidade dos serviços de saúde e condições sanitárias, conforme apresentando na Tabela 3.

Tabela 3- IDHM-Longevidade dos municípios analisados

REGIÃO	MUNICÍPIO	AGÊNCIA	POP (2010)	IDHM Longevidade (2010)
Norte	Belém (PA)	AMAE-Belém	1.393.399	0,822
	Manaus (AM)	Sem	1.802.014	0,826
Nordeste	Fortaleza (CE)	ACFOR	2.452.185	0,824
	João Pessoa (PB)	Sem	723.515	0,832
	Natal (RN)	ARSBAN	803.739	0,835
	Recife (PE)	Sem	1.537.704	0,825
	Salvador (BA)	Sem	2.675.656	0,835
	Teresina (PI)	ARSETE	814.230	0,820
	Centro-Oeste	Campo Grande (MS)	AGEREG	786.797
Goiânia (GO)		Sem	1.302.001	0,838
Sudeste	Araçatuba (SP)	AGR-DAEA	181.579	0,841
	Barretos (SP)	Sem	112.101	0,875
	Campinas (SP)	Sem	1.080.113	0,860
	Francisco Morato (SP)	Sem	154.472	0,815
	Guaratinguetá (SP)	ARSAEG	112.072	0,886
	Guarulhos (SP)	AGRU	1.221.979	0,831
	Itu (SP)	AR-ITU	154.147	0,854
	Mauá (SP)	ARSEP-Mauá	417.064	0,852
	Nova Odessa (SP)	Sem	51.242	0,861
	Porto Ferreira (SP)	ARPF	51.400	0,827
	Santa Bárbara D'Oeste (SP)	Sem	180.009	0,867
	Santos (SP)	Sem	419.400	0,852
	Cachoeiro de Itapemirim (ES)	AGERSA	189.889	0,837
	Linhares (ES)	Sem	141.306	0,834
	Maricá (RJ)	Sem	127.461	0,850
Resende (RJ)	SANEAR	119.769	0,839	

Sul	Blumenau (SC)	Sem	309.011	0,894
	Joinville (SC)	AMAE-Joinville	515.288	0,889
	Palhoça (SC)	Sem	137.334	0,859
	Tubarão (SC)	AGR-Tubarão	97.235	0,866
	Erechim (RS)	AGER-Erechim	96.087	0,833
	Guaíba (RS)	Sem	95.204	0,833

Fonte: IPEA (2015).

Assim, da análise dos números do IDHM-Longevidade dos municípios com e sem agências reguladoras de serviços de saneamento básico, verificou-se que não há diferença no tocante ao desenvolvimento humano das populações dos referidos municípios, demonstrando que a existência de agências reguladoras não proporcionou maiores ganhos para os municípios com agências reguladoras. Estando todos entre os 628 municípios melhor colocados no ranking do IDHM, que relaciona 5.565 municípios brasileiros.

4.2.2 Dados do SNIS

No intuito de ampliar essa comparação foram utilizados os dados do SNIS dos anos de 2010 e 2014 por município para os componentes: abastecimento da água, esgotamento sanitário e, dos anos de 2011 e 2014 para resíduos sólidos relativos ao atendimento da população dos municípios selecionados.

O componente DU não foi analisado, uma vez que o SNIS não é alimentado para o referido componente.

Ressalta-se que a comparação não utilizou dados estatísticos nem modelos estatísticos para a realização de comparação mais acurada entre os municípios da amostra, se restringindo aos indicadores de atendimento. Assim sendo, a análise foi relativizada no intuito de apresentar resultados que indiquem melhorias decorrentes da existência de uma agência reguladora de serviços de saneamento básico, se possível.

a) Região Norte

Comparando-se Belém/PA que possui Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico com Manaus/AM que não possui, pode-se verificar que o nível de atendimento para os componentes pesquisados é muito próximo para ambas as capitais.

AA - Belém apresentou aumento de 3,19 pontos percentuais no atendimento de serviços de abastecimento de água, entre os anos de 2010 e 2014, partindo de uma cobertura de 87,70% para 90,89%, enquanto Manaus/AM exibiu diminuição de 12,11 pontos percentuais na cobertura de sua população. A situação de Manaus/AM demonstra que não houve melhoras no setor, em função do aumento da população total e redução da população atendida, essa redução demonstra um decréscimo de 96,03% para 83,91% no período.

ES – Para Manaus/AM houve redução de 11,38 pontos percentuais enquanto Belém exibiu aumento de 5 pontos percentuais. O resultado encontrado para Belém/PA decorreu do aumento populacional e aumento da cobertura de atendimento, entre os anos de 2010 e 2014. A situação decorre de Belém/PA ter saído do percentual de atendimento de 7,70% para 12,7%, enquanto Manaus/AM reduziu seu atendimento de 21,28% para 9,90% no período.

RS - Os dois municípios sofreram diminuição no atendimento da população para serviços de coleta de resíduos sólidos, considerando-se os anos de 2011 e 2014. Entretanto, em 2014 a cobertura ficou em 92% para Belém/PA e 98,01% para Manaus/AM, muito próxima do ideal, que seria o atendimento de 100% de suas populações. Essas informações podem ser visualizadas na Tabela 4.

Tabela 4- População total e população atendida pelos sérvios de AA, ES e RS - Norte

UF	Município	POP_TOT		AG001		AG001/POP*100		
		2010	2014	2010	2014	2010	2014	Variação*
AM	Manaus	1.802.014	2.020.301	1.730.416	1.695.307	96,03	83,91	-12,11
PA	Belém	1.393.399	1.432.844	1.222.013	1.302.245	87,7	90,89	3,19
UF	Município	POP_TOT		ES001		ES001/POP*100		
		2010	2014	2010	2014	2010	2014	Variação*
AM	Manaus	1.802.014	2.020.301	383.470	199.937	21,28	9,9	-11,38
PA	Belém	1.393.399	1.432.844	107.309	181.972	7,7	12,7	5
UF	Município	POP_TOT		CO164		CO164/POP*100		
		2011	2014	2011	2014	2011	2014	Variação*
AM	Manaus	1.832.424	2.020.301	1.800.000	1.980.097	98,23	98,01	-0,22
PA	Belém	1.402.056	1.432.844	1.359.994	1.318.215	97	92	-5

Fonte: BRASIL (2016).

Notas: AG001-População total atendida com abastecimento de água; ES001-População total atendida com esgotamento sanitário; CO164-População total atendida no município.

*Ponto percentual.

Em geral, os índices de atendimento para os três componentes selecionados, considerando-se os anos de 2010, 2011 e 2014 para os dois municípios, que são capitais de

estado, demonstram pouca diferença no atendimento dos serviços de saneamento básico para os municípios com ou sem agências reguladoras.

b) Região Nordeste

Foram verificados os dados referentes a seis capitais estaduais considerando-se o atendimento da população para os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos.

AA - Apenas Fortaleza/CE apresentou redução no atendimento da população, em 2,89 pontos percentuais. Os demais exibiram aumento no atendimento de água tratada, entre os anos de 2010 e 2014. O maior aumento recaiu sobre o município de João Pessoa/PI, o qual não possui agência reguladora municipal, seguido dos dois municípios que implantaram agências reguladoras. Dos seis municípios analisados, quatro apresentaram um índice de atendimento superior a 90% e dois superior a 80%, ou seja, da comparação pode-se afirmar que as seis capitais exibem um atendimento semelhante.

ES - No tocante à população atendida com esgotamento sanitário, cinco municípios apresentaram aumento na cobertura da população, apenas o município de Fortaleza/CE exibiu redução de 0,80 pontos percentuais. Os demais apresentaram aumento de atendimento, entre 2,48 a 3,90 pontos percentuais, com exceção de João Pessoa/PI que exibiu um aumento de 26,70 pontos percentuais, ou seja, bem superior aos demais. Os índices de atendimento entre os seis municípios são muito destoantes, sendo que os municípios que implantaram Agências Reguladoras dispõem de cobertura entre 19,12% e 47,50%. Enquanto, Salvador/BA e João Pessoa/PB apresentam índices de 78,49% e 71,76%, respectivamente, bem superior aos municípios que implantaram agências reguladoras.

RS - A variação para o atendimento de coleta de resíduos sólidos, referente ao intervalo entre os anos de 2011 e 2014, para a região nordeste se apresentou nula para as cidades de João Pessoa/PI, Recife/PE e Natal/RN, ficando inalterada a cobertura da população na coleta de resíduos sólidos. As cidades de Fortaleza/CE e Teresina/PI exibiram redução da população atendida. O município de Salvador/BA apresentou aumento de 4,73 pontos percentuais no atendimento da população. Tal situação não é preocupante, uma vez que as cidades analisadas exibiram índice de atendimento de sua população entre 90% e 100%, situação que já era evidenciada no ano de 2011, conforme descrito na Tabela 5.

Tabela 5- População atendida com abastecimento de água/População total - Nordeste

UF	Município	POP_TOT		AG001		AG001/POP*100		
		2010	2014	2010	2014	2010	2014	Variação*
CE	Fortaleza	2.452.185	2.571.896	2.136.012	2.166.027	87,11	84,22	-2,89
PB	João Pessoa	723.515	780.738	647.407	780.738	89,48	100	10,52
RN	Natal	803.739	862.044	721.191	816.724	89,73	94,74	5,01
PE	Recife	1.537.704	1.608.488	1.275.427	1.339.465	82,94	83,27	0,33
BA	Salvador	2.675.656	2.902.927	2.467.356	2.699.981	92,21	93,01	0,79
PI	Teresina	814.230	840.600	752.060	793.426	92,36	94,39	2,02
UF	Município	POP_TOT		ES001		ES001/POP*100		
		2010	2014	2010	2014	2010	2014	Variação*
CE	Fortaleza	2.452.185	2.571.896	1.184.510	1.221.741	48,3	47,5	-0,8
PB	João Pessoa	723.515	780.738	325.990	560.252	45,06	71,76	26,7
RN	Natal	803.739	862.044	263.976	304.817	32,84	35,36	2,52
PE	Recife	1.537.704	1.608.488	540.584	622.248	35,16	38,69	3,53
BA	Salvador	2.675.656	2.902.927	2.033.890	2.278.608	76,01	78,49	2,48
PI	Teresina	814.230	840.600	123.923	160.691	15,22	19,12	3,9
UF	Município	POP_TOT		CO164		CO164/POP*100		
		2011	2014	2011	2014	2011	2014	Variação*
CE	Fortaleza	2.476.589	2.571.896	2.476.589	2.520.458	100	98	-2
PB	João Pessoa	733.155	780.738	733.155	780.738	100	100	0
RN	Natal	810.780	862.044	801.861	852.558	98,9	98,9	0
PE	Recife	1.546.516	1.608.488	1.546.516	1.608.488	100	100	0
BA	Salvador	2.693.606	2.902.927	2.477.438	2.807.130	91,97	96,7	4,73
PI	Teresina	822.364	840.600	822.364	756.540	100	90	-10

Fonte: BRASIL (2016)

Notas: AG001-População total atendida com abastecimento de água; ES001-População total atendida com esgotamento sanitário; CO164-População total atendida no município.

*Ponto percentual.

Nas seis capitais analisadas percebe-se que os números não apresentam variações gritantes entre os municípios com ou sem agências reguladoras. A situação destoante é a do município de Fortaleza/CE, que apesar de dispor de agência reguladora apresentou decréscimo nos índices de atendimento para os três componentes, no período analisado. Salvador/BA possui agência reguladora que não atua na regulação dos serviços de saneamento básico, mas obteve aumento no atendimento dos serviços de saneamento básico de sua população para os três componentes, demonstrando que a existência de agência reguladora não é fator preponderante para a mudança nos números do saneamento.

c) Região Centro-Oeste

Na Região Centro-Oeste foi realizada comparação entre os municípios de Campo Grande/MS, que possui Agência Reguladora e Goiânia/GO, tendo sido verificado que as duas capitais apresentam percentuais muito próximos para o atendimento da população.

AA - Campo Grande/MS exibiu redução de 0,05 pontos percentuais, partindo de 97,72% para 97,67% e Goiânia apresentou aumento de 0,01 entre os anos de 2010 e 2014, indo de 99,61 para 99,62 de atendimento.

ES - Houve aumento para as duas capitais no atendimento da população considerando-se os anos de 2010 e 2014. Tendo Campo Grande/MS apresentado aumento de 11,63 pontos percentuais, saindo de 60,26% para 71,89%. No exercício de 2014 Goiânia/GO exibiu cobertura de 84,30%, com um aumento de 7,66 pontos percentuais em relação ao ano de 2010, superior ao atendimento apresentado por Campo Grande/MS no mesmo período.

RS - As duas capitais da Região Centro-Oeste apresentaram variação mínima entre os anos de 2011 e 2014 no atendimento de sua população para os serviços de coleta de resíduos sólidos, sendo ambas positivas e inferiores a 1 ponto percentual. A cobertura no ano de 2014 dos serviços é de 100% para Goiânia/GO e 99,16% para Campo Grande/MS, situação muito próxima do ideal, conforme especificado na Tabela 6.

Tabela 6- População total e população atendida pelos serviços de AA, ES e RS – Centro-Oeste

UF	Município	POP_TOT		AG001		AG001/POP*100		
		2010	2014	2010	2014	2010	2014	Variação*
MS	Campo Grande	786.797	843.120	768.887	823.504	97,72	97,67	-0,05
GO	Goiânia	1.302.001	1.412.364	1.296.969	1.407.022	99,61	99,62	0,01
UF	Município	POP_TOT		ES001		ES001/POP*100		
		2010	2014	2010	2014	2010	2014	Variação*
MS	Campo Grande	786.797	843.120	474.147	606.140	60,26	71,89	11,63
GO	Goiânia	1.302.001	1.412.364	997.809	1.190.558	76,64	84,30	7,66
UF	Município	POP_TOT		CO164		CO164/POP*100		
		2011	2014	2011	2014	2011	2014	Variação*
MS	Campo Grande	796.252	843.120	786.797	836.076	98,81	99,16	0,35
GO	Goiânia	1.318.149	1.412.364	1.313.163	1.412.364	99,62	100,00	0,38

Fonte: BRASIL (2016).

Notas: AG001-População total atendida com abastecimento de água; ES001-População total atendida com esgotamento sanitário; CO164-População total atendida no município.

*Ponto percentual.

Da pesquisa realizada, utilizando-se dados do SNIS, pode-se observar que os índices de atendimento para os três componentes selecionados, considerando-se os anos de 2010, 2011 e 2014 para os dois municípios, que são capitais de estado, demonstram pouca diferença para o atendimento dos serviços de saneamento básico.

d) Região Sudeste

A Região Sudeste apresenta oito municípios que implantaram agências reguladoras, estando localizados nos estados de São Paulo (06), Rio de Janeiro (01) e Espírito Santos (01) juntamente com esses oito municípios foram selecionados mais 08 municípios sem agências reguladoras municipais.

AA - Da análise do atendimento dos serviços de abastecimento de água para os anos de 2010 e 2014 foi constatado que 05 municípios apresentaram redução, 07 exibem aumento e 04 não apresentaram variação para o atendimento da população. Os aumentos ficam em um intervalo de 0,25 (Santa Bárbara D Oeste/SP) a 12,56 pontos percentuais (Francisco Morato/SP). O índice de atendimento dos serviços de abastecimento de água são superiores a 90% da população, com exceção de Maricá (56,56%) e Linhares (87,76%).

ES - Verifica-se redução de atendimento para 04 e aumento para 11 municípios, indo de 0,02 pontos percentuais (Maricá/RJ) a 16,25 pontos percentuais (Francisco Morato/SP). O município de Itu/SP exibe variação nula. O índice de atendimento dos serviços de esgotamento sanitário da população é superior a 80% para 12 municípios, sendo que o município de Nova Odessa/SP tem 100% de sua população total atendida pelos serviços de esgotamento sanitário. Já o município de Maricá exibe um índice de 12,37% muito abaixo dos demais. Francisco Norato apresenta índice de 49,90% e Linhares/SP de 65%.

RS - Foi observado o atendimento da população com os serviços de coleta de resíduos sólidos para os anos de 2011 e 2014, inferindo-se que: a) 08 não exibem variação; b) 02 apresentam redução no atendimento (Cachoeiro do Itapemirim e Maricá); c) 03 obtiveram aumento no atendimento (Linhares, Nova Odessa e Santos) e d) 03 não apresentaram informações sobre a população total atendida no município para o exercício de 2011, não sendo possível realizar comparação.

Tal situação demonstra que os números permaneceram constantes entre os anos de 2011 e 2014, com um grau muito reduzido de variação. A exceção é o município de Maricá/RJ que apresentou redução de 11,26 pontos percentuais, saindo de 100% de atendimento em 2011 para 88,74%, em 2014, em função do aumento de sua população e da redução da população atendida.

Outro ponto importante é que 11 municípios apresentam uma cobertura de 100% da sua população e os quatro restantes ficaram entre 88,74% a 99,92% no exercício de 2014, conforme números constantes da Tabela 7.

Tabela 7- População total e população atendida pelos serviços de AA, ES e RS - Sudeste

UF	Município	POP_TOT		AG001		AG001/POP*100		
		2010	2014	2010	2014	2010	2014	Variação*
ES	Cachoeiro de Itapemirim	189.889	206.973	185.353	201.539	97,61	97,37	-0,24
ES	Linhares	141.306	160.765	117.483	141.094	83,14	87,76	4,62
RJ	Maricá	127.461	143.111	73.905	80.941	57,98	56,56	-1,42
RJ	Resende	119.769	124.316	111.613	118.795	93,19	95,56	2,37
SP	Araçatuba	181.579	191.662	178.077	187.966	98,07	98,07	0
SP	Barretos	112.101	118.521	109.706	112.345	97,86	94,79	-3,07
SP	Campinas	1.080.113	1.154.617	1.040.309	1.129.379	96,31	97,81	1,5
SP	Francisco Morato	154.472	166.505	124.426	155.039	80,55	93,11	12,56
SP	Guaratinguetá	112.072	118.378	112.072	118.378	100	100	0
SP	Guarulhos	1.221.979	1.312.197	1.157.173	1.303.914	94,7	99,37	4,67
SP	Itu	154.147	165.511	144.269	154.905	93,59	93,59	0
SP	Mauá	417.064	448.776	410.791	439.800	98,5	98	-0,5
SP	Nova Odessa	51.242	56.008	50.681	56.008	98,91	100	1,09
SP	Porto Ferreira	51.400	54.413	51.050	53.437	99,32	98,21	-1,11
SP	Santos	419.400	433.565	419.400	433.565	100	100	0
SP	Santa Bárbara D Oeste	180.009	189.233	178.596	188.226	99,22	99,47	0,25
UF	Município	POP_TOT		ES001		ES001/POP*100		
		2010	2014	2010	2014	2010	2014	Variação*
ES	Cachoeiro do Itapemirim	189.889	206.973	170.182	188.932	89,62	91,28	1,66
ES	Linhares	141.306	160.765	80.513	104.500	56,98	65	8,02
RJ	Maricá	127.461	143.111	15.741	17.708	12,35	12,37	0,02
RJ	Resende	119.769	124.316	104.870	116.424	87,56	93,65	6,09
SP	Araçatuba	181.579	191.662	178.077	186.086	98,07	97,09	-0,98
SP	Barretos	112.101	118.521	109.140	112.345	97,36	94,79	-2,57
SP	Campinas	1.080.113	1.154.617	896.365	1.012.120	82,99	87,66	4,67
SP	Francisco Morato	154.472	166.505	51.981	83.084	33,65	49,9	16,25
SP	Guaratinguetá	112.072	118.378	98.117	108.249	87,55	91,44	3,9
SP	Guarulhos	1.221.979	1.312.197	964.794	1.128.003	78,95	85,96	7,01
SP	Itu	154.147	165.511	144.269	154.905	93,59	93,59	0
SP	Mauá	417.064	448.776	361.915	404.607	86,78	90,16	3,38
SP	Nova Odessa	51.242	56.008	49.846	56.008	97,28	100	2,72
SP	Porto Ferreira	51.400	54.413	50.478	51.266	98,21	94,22	-3,99
SP	Santos	419.400	433.565	419.400	427.221	100	98,54	-1,46

SP	Santa Bárbara D Oeste	180.009	189.233	178.290	188.226	99,05	99,47	0,42
UF	Município	POP_TOT		CO164		CO164/POP*100		
		2011	2014	2011	2014	2011	2014	Variação
ES	Cachoeiro de Itapemirim	191.042	206.973	191.000	196.624	99,98	95	-4,98
ES	Linhares	143.509	160.765	137.709	160.765	95,96	100	4,04
RJ	Maricá	131.355	143.111	131.355	127.000	100	88,74	-11,26
RJ	Resende	120.938	124.316		124.212		99,92	
SP	Araçatuba	182.526	191.662	182.526	191.662	100	100	0
SP	Barretos	112.730	118.521		118.521		100	
SP	Campinas	1.090.386	1.154.617	1.071.636	1.134.763	98,28	98,28	0
SP	Francisco Morato	156.064	166.505					
SP	Guaratinguetá	112.675	118.378	112.675	118.378	100	100	0
SP	Guarulhos	1.233.436	1.312.197	1.233.436	1.312.197	100	100	0
SP	Itu	155.589	165.511	155.589	165.511	100	100	0
SP	Mauá	421.184	448.776	421.184	448.776	100	100	0
SP	Nova Odessa	51.946	56.008	51.100	56.008	98,37	100	1,63
SP	Porto Ferreira	51.705	54.413	51.705	54.413	100	100	0
SP	Santos	419.509	433.565	419.195	433.565	99,93	100	0,07
SP	Santa Bárbara D Oeste	180.772	189.233	180.772	189.233	100	100	0

Fonte: BRASIL (2016).

Notas: AG001-População total atendida com abastecimento de água; ES001-População total atendida com esgotamento sanitário; CO164-População total atendida no município.

*Ponto percentual.

Na região sudeste os municípios com agências reguladoras não são capitais de estado. Da comparação realizada fica demonstrando que os números dos municípios com e sem agências reguladoras são muito próximos, não podendo afirmar que a implantação de agência reguladora levou ao aumento da população atendida. Os piores índices estão no município de Maricá/RJ. Já o Município de Resende/RJ apesar de possuir agência reguladora não disponibilizou ao SNIS informações sobre resíduos sólidos.

e) Região Sul

Na região sul não existem capitais com agências reguladoras de serviços de saneamento básico, sendo encontrados três municípios com agências reguladoras, o que levou à seleção de outros três sem agências reguladoras para a realização de comparação entre os municípios.

AA - Da análise do atendimento dos serviços de abastecimento de água para os anos de 2010 e 2014, ficou demonstrado que duas cidades apresentaram redução e quatro exibem

aumento no atendimento da população. Os aumentos ficaram entre 0,95 e 6,11 pontos percentuais. Dos três municípios com Agências Reguladoras somente Erechim/RS apresentou aumento na cobertura. É importante ressaltar que Erechim/RS apresentam um índice de cobertura dos serviços de abastecimento de água de 100% em 2014 e os demais estão acima dos 90%, com exceção de Guaíba/RS, que exibiu índice de 88,41%.

ES - Da extração de dados do SNIS para verificar o atendimento dos serviços de esgotamento sanitário em relação à população total do município foi constatado que os municípios de Erechim/RS e Tubarão/SC não alimentaram o SNIS, assim não consta informação da população total atendida com esgotamento sanitário para os dois municípios. Os demais apresentaram aumento de 0,46 pontos percentuais (Guaíba/RS) a 25,90 pontos percentuais (Blumenau/SC). Da análise dos dados verificou-se que o índice de atendimento da população com serviços de esgotamento sanitário para 2014 é inferior a 50% para as cidades de Guaíba/RS, Blumenau/SC, Joinville e Palhoça, inexistente para Erechim/RS e Tubarão/SC, o que demonstra uma cobertura muito limitada.

RS - Analisando o atendimento da população referente aos serviços de coleta de resíduos sólidos, verifica-se que dos seis municípios da Região Sul que fazem parte da amostra, um não apresenta variação e cinco exibem redução no atendimento, sendo que a maior redução pertence do município de Tubarão, que é de 4,43 pontos percentuais. Tal situação demonstra que entre os anos de 2011 e 2014 os números permaneceram quase inalterados. Da análise dos dados fornecidos pelo SNIS podemos perceber que Joinville apresenta atendimento de 100% e os demais estão no intervalo de 92,56% a 99,38 no exercício de 2014, ou seja, muito próximos do atendimento ideal. Apenas o município de Tubarão exibiu uma redução significativa no atendimento, saindo de 96,99% (2011) para 92,56% (2014), essas situações estão demonstradas na Tabela 8.

Tabela 8- População total e população atendida pelos serviços de AA, ES e RS - Sul

UF	Município	POP_TOT		AG001		AG001/POP*100		
		2010	2014	2010	2014	2010	2014	Variação*
SC	Blumenau	309.011	334.002	294.773	330.295	95,39	98,89	3,5
RS	Erechim	96.087	101.752	90.214	101.752	93,89	100	6,11
RS	Guaíba	95.204	98.864	81.911	87.405	86,04	88,41	2,37
SC	Joinville	515.288	554.601	509.728	548.535	98,92	98,91	-0,01
SC	Palhoça	137.334	154.244	128.248	145.500	93,38	94,33	0,95
SC	Tubarão	97.235	102.087	94.449	94.058	97,13	92,14	-5
UF	Município	POP_TOT		ES001		ES001/POP*100		
		2010	2014	2010	2014	2010	2014	Variação*
SC	Blumenau	309.011	334.002	10.166	97.496	3,29	29,19	25,9
RS	Erechim	96.087	101.752					
RS	Guaíba	95.204	98.864	3.077	3.651	3,23	3,69	0,46
SC	Joinville	515.288	554.601	85.278	121.155	16,55	21,85	5,3
SC	Palhoça	137.334	154.244	5.589	16.200	4,07	10,5	6,43
SC	Tubarão	97.235	102.087					
UF	Município	POP_TOT		CO164		CO164/POP*100		
		2011	2014	2011	2014	2011	2014	Variação*
SC	Blumenau	312.635	334.002	310.000	330.630	99,16	98,99	-1,04
RS	Erechim	96.757	101.752	96.757	101.122	100	99,38	-0,62
RS	Guaíba	95.273	98.864	95.205	97.770	99,93	98,89	-1,04
SC	Joinville	520.905	554.601	520.905	554.601	100	100	0
SC	Palhoça	139.990	154.244	138.590	151.972	99	98,53	-0,47
SC	Tubarão	97.833	102.087	94.890	94.490	96,99	92,56	-4,43

Fonte: BRASIL (2016).

Notas: AG001-População total atendida com abastecimento de água; ES001-População total atendida com esgotamento sanitário; CO164-População total atendida no município.

*Ponto percentual.

Da pesquisa realizada utilizando-se dados do SNIS, pode-se observar que os índices de atendimento para os três componentes selecionados, considerando-se os anos de 2010, 2011 e 2014, para os seis municípios demonstram pouca diferença no tocante ao atendimento dos serviços de saneamento básico. Ademais, os municípios de Tubarão/SC e Erechim/RS apesar de terem agências reguladoras não vêm alimentando o SNIS com dados sobre o componente esgotamento sanitário, demonstrando falha na atuação de suas agências reguladoras.

4.2.3 Análise da situação encontrada

Por fim, da análise de informações e indicadores relativos aos serviços de água tratada, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, tanto dos municípios que implantaram Agências

Reguladoras, quanto dos que não implantaram, fica demonstrado que a implantação das agências não levou a mudanças significativas no cenário do saneamento básico no município, com elevação da cobertura dos serviços prestados em índices superiores aos municípios que não implantaram.

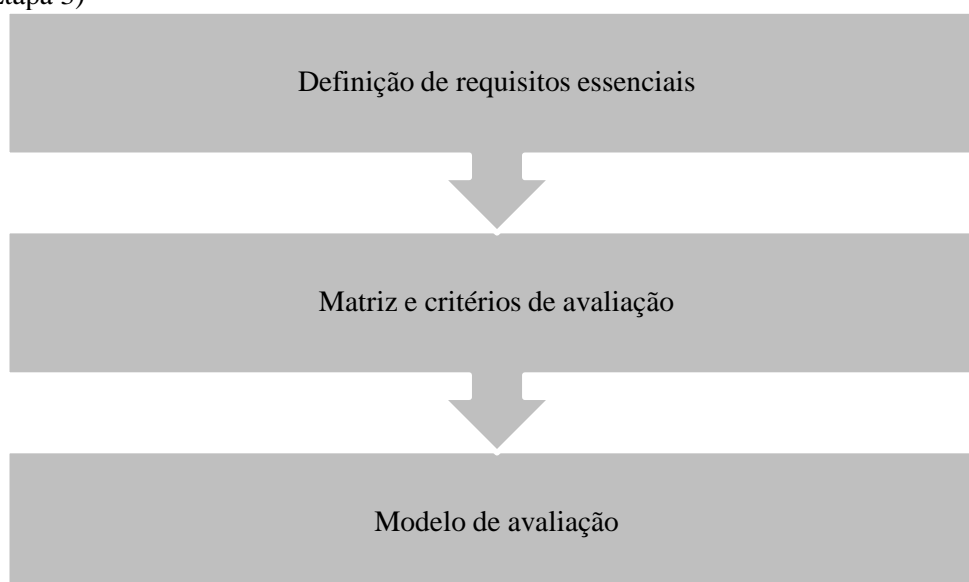
Os números de ambos os grupos de municípios são muito próximos, existindo situações, inclusive, de municípios que não implantaram agências reguladoras e apresentam índices superiores aos que implantaram. Até o presente momento, as agências reguladoras não conseguiram se tornar um diferencial na condução das políticas públicas, qualidade e gestão do saneamento básico.

Essa situação sugere que a simples implantação de uma agência reguladora dos serviços de saneamento básico não tem o condão de melhorar a prestação dos serviços e nem a melhoria da qualidade de vida da população. A mudança nos números do saneamento básico requer que as agências reguladoras municipais existentes atuem efetivamente, cumprindo os ditames do marco legal. Portanto, é necessária a existência de uma ferramenta que possa ser usada na avaliação da agência reguladora, possibilitando ao titular do serviço e a coletividade exigir mudanças na atuação e estrutura da agência reguladora municipal para que ela possa cumprir o seu papel na transformação do setor de saneamento básico. Desta forma, ao final do trabalho será proposto um modelo de avaliação de agências reguladoras municipais dos serviços de saneamento básico, no intuito de cobrir a lacuna hoje existente.

5 PROPOSTA DE MODELO DE AVALIAÇÃO DE AGÊNCIA REGULADORA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Na terceira e última etapa são mapeados os requisitos essenciais de uma agência de regulação de saneamento básico, com base no marco legal, Lei nº 11.445/2007, seu regulamento, Decreto nº 7.217/2010 e na literatura técnica, com a definição de critérios de avaliação, objetivando elaborar matriz de avaliação para a apresentação de modelo de avaliação de agência reguladora municipal de saneamento básico, sendo divididas em três fases, conforme Diagrama 3.

Diagrama 3 - Proposta de modelo de avaliação de agência reguladora municipal de saneamento básico (Etapa 3)



Fonte: Elaboração própria (2016).

5.1 Definição de características e requisitos obrigatórios

Tendo como base o marco regulatório, Lei nº 11.445/2007, seu regulamento, Decreto nº 7.217/2010 e a literatura técnica, foi realizada identificação dos requisitos essenciais de uma agência reguladora de saneamento básico.

Nessa fase foram conhecidos os dados por meio de:

- a) levantamento dos documentos e informações constantes dos bancos de dados públicos, encontrados na *internet*, das agências selecionadas, objetivando verificar as características em comum, que podem ser utilizadas em um modelo de referência;
- b) pesquisa documental com leitura do marco legal e seu regulamento para identificar os requisitos essenciais para a constituição de uma agência reguladora de saneamento básico;

c) pesquisa bibliográfica, com revisão da literatura, considerando os principais temas abordados, como saneamento básico, controle social, regulamentação, políticas públicas, gestão pública e governança pública.

Segundo Vidigal (2008), é condição *sine qua non* para a atuação de uma agência reguladora a existência dos seguintes requisitos: independência; diversidade e amplitude de funções ou poderes; caráter técnico; processualidade e controle social.

É imprescindível dotar a agência com os atributos de independência econômica, financeira e decisória, estabilidade de dirigentes; recursos humanos especializados; transparência de ações; clara definição de funções, cooperação com os órgãos e entidades que apresentem interface com as atividades reguladas (FURLAN; BITTENCOURT, 2015, p. 138).

Considerando os modelos de agências reguladoras analisados, o estabelecido na legislação e o comentado na literatura técnica, foi construída a proposta de avaliação de agência reguladora municipal de saneamento básico com os seguintes requisitos essenciais:

- a) autarquia sob regime especial;
- b) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária, financeira e processos decisórios institucionalizados;
- c) edição de normas para a regulação do setor de saneamento básico;
- d) transparência;
- e) controle social;
- f) quadro técnico;
- g) decisões céleres e objetivas;
- h) acolhimento e tratamento de reclamações;
- i) sistema informatizado de informação;
- j) revisão tarifária;
- k) auditoria anual;
- l) prerrogativas da agência reguladora;
- m) ouvidoria.

5.1.1 Autarquia sob regime especial

A proposta é avaliar se foi selecionada, na criação da entidade reguladora, a figura da autarquia sob regime especial, que é pessoa jurídica de direito público interno, a qual é criada

por lei específica, nos termos do artigo 37, inciso XIX, da Constituição Federal, não sendo subordinada hierarquicamente à entidade estatal que a criou, mas vinculada.

Nos termos do Decreto-Lei N° 200, de 25 de fevereiro de 1967, uma autarquia corresponde ao serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, receita e patrimônio próprio, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967, artigo 5°, inciso I).

A opção pela criação de uma entidade reguladora na forma de uma autarquia sob regime especial, busca preencher a exigência de independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, nos termos do inciso I, do artigo 21, da Lei nº 11.445/2007, visto que a mesma faz parte da administração indireta. Apesar de não existir uma obrigatoriedade na escolha do modelo a ser utilizado, este é o caminho trilhado na criação de todas as agências reguladoras federais existentes hoje no Brasil, tornando-se a melhor opção na implantação das agências reguladoras municipais (CORRALO, 2015).

O titular do serviço de saneamento básico é quem define o responsável pela regulação e fiscalização, bem como os procedimentos para atuação da entidade reguladora (BRASIL, 2007, artigo 9°, inciso II). Dessa forma, cabe ao poder público municipal propor ao legislativo, por meio de lei específica, a criação da agência reguladora dos serviços de saneamento básico, na forma de autarquia sob regime especial.

Nos termos do artigo 2°, inciso IV do Decreto nº 7.217/2010, a entidade reguladora poderá ser revestida dos seguintes modelos:

IV - entidade de regulação: entidade reguladora ou regulador: agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados (BRASIL, 2010, p. 1).

Assim, a entidade reguladora pode assumir diversos modelos, inclusive fazendo parte da administração direta, como órgão de regulação. Entretanto, o modelo consagrado é o da autarquia sob regime especial. Isso ficou claro na pesquisa realizada, posto que das 16 agências selecionadas por amostragem, 11 foram criadas na forma de autarquias sob regime especial.

5.1.2 Independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária, financeira e processos decisórios institucionalizados

A proposta é avaliar se a agência reguladora tem independência decisória, que é requisito essencial para a atuação de uma agência reguladora, sendo necessária para o desenvolvimento da função regulatória. Não há como regular a relação entre Estado, empresário e sociedade sem independência decisória (LIMA, 2013).

Essa independência deve ser materializada na autonomia administrativa, orçamentária e financeira. No caso específico das agências reguladoras ela se dá na prática por meio de: a) lei de criação definindo direitos, atribuições, prerrogativas e deveres, b) regimento interno; c) mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, escolhidos por ato complexo; d) quadro de pessoal próprio, com direito a recrutamento e seleção; e) orçamento próprio, livre de restrições orçamentárias da entidade vinculante; f) fontes próprias de receitas; g) execução financeira descentralizada; h) processos decisórios institucionalizados (BRASIL, 2007, artigo 2º, inciso IX e inciso I, do artigo 21).

Deve a agência reguladora elaborar regimento interno com o detalhamento dos procedimentos a serem seguidos na condução de seus processos administrativos (prazos, contraditório, impedimentos, decisões, recursos etc.).

Segundo Alochio (2010), a fixação de um sistema de mandato para os diretores, gestão orçamentária e fonte de recursos próprios são fundamentais para a independência na atuação das agências reguladoras. Em complemento, Corralo (2015) sustenta que a escolha dos dirigentes deve decorrer de um ato conjugado da vontade de dois órgãos distintos (executivo e legislativo), sendo ato jurídico complexo.

Não é demais esclarecer que a agência reguladora possui competências próprias de natureza regulatória e independência decisória, não podendo acumular as funções do prestador dos serviços regulados (BRASIL, 2010, artigo 2º, inciso IV). Assim, a qualidade do desenho institucional é condição necessária para a atuação eficiente da agência reguladora.

5.1.3 Edição de normas para a regulação do setor de saneamento básico

Será avaliada se a agência reguladora edita normas para a regulação do setor de saneamento básico, visto que um dos aspectos da regulação dos serviços públicos é o poder normativo das agências de expedir normas de caráter geral e de cumprimento obrigatório, o

qual é limitado aos parâmetros do marco regulatório e de sua lei de criação, respeitando as normas superiores (FURLAN; BITTENCOURT, 2015).

Devendo ser observado que a regulação é todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários, dos responsáveis por sua oferta ou prestação, fixação e revisão do valor de tarifas, bem como outros preços públicos (BRASIL, 2010, artigo 2º, inciso II).

Segundo Aragão (2013), a competência normativa integra o próprio conceito de regulação, sendo a principal função de uma agência reguladora o atendimento do interesse público, por meio da regulação da relação entre as partes envolvidas. Tal regulação se dará pela edição de normas que compreendam os diversos aspectos do setor a ser regulado. São as chamadas normas *standarts* na forma de conceitos genéricos. No caso do saneamento básico, o marco legal determina que a agência reguladora deva regular por meio de normas próprias as situações enumeradas no Quadro 14.

Quadro 14- Tipo de normas das agências reguladoras a serem avaliadas

Tipo	Fundamento Legal
Normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos.	Art. 12, § 1º, incisos I, da Lei nº 11.445/2007.
Normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos.	Art. 12, § 1º, incisos II, da Lei nº 11.445/2007.
Garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços.	Art. 12, § 1º, incisos III, da Lei nº 11.445/2007.
Mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso.	Art. 12, § 1º, incisos IV, da Lei nº 11.445/2007.
Sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.	Art. 12, § 1º, incisos V, da Lei nº 11.445/2007.
Instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.445/2007.	Art. 18, Parágrafo Único, da Lei nº 11.445/2007.
Estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários.	Art. 22, inciso I, da Lei nº 11.445/2007.
Padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços.	Art. 23, incisos I, da Lei nº 11.445/2007.

Tipo	Fundamento Legal
Requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas.	Art. 23, incisos II, da Lei nº 11.445/2007.
As metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos.	Art. 23, incisos III, da Lei nº 11.445/2007.
Regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão.	Art. 23, incisos IV, da Lei nº 11.445/2007.
Medição, faturamento e cobrança de serviços.	Art. 23, incisos V, da Lei nº 11.445/2007.
Monitoramento dos custos.	Art. 23, incisos VI, da Lei nº 11.445/2007.
Avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados.	Art. 23, incisos VII, da Lei nº 11.445/2007.
Plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação.	Art. 23, incisos VIII, da Lei nº 11.445/2007.
Subsídios tarifários e não tarifários.	Art. 23, incisos IX, da Lei nº 11.445/2007.
Padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação.	Art. 23, incisos X, da Lei nº 11.445/2007.
Medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.	Art. 23, incisos XI, da Lei nº 11.445/2007.
Fixar prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.	Art. 23, § 2º, da Lei nº 11.445/2007.
Definir o modelo da fatura a ser entregue ao usuário final, determinados itens e custos que deverão estar explicitados.	Art. 39, Parágrafo Único, da Lei nº 11.445/2007.
Normas que regulem as soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, na ausência de redes públicas de saneamento básico.	Art. 45, § 1º, da Lei nº 11.445/2007.
Definir a prestação dos serviços, que deve atender a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas.	Art. 43, da Lei nº 11.445/2007.

Fonte: BRASIL (2007).

A ausência da edição de normas de competência da agência reguladora indica que a mesma não está exercendo suas atribuições, deixando que as relações entre as partes envolvidas ocorram sem critérios preestabelecidos, ficando o cidadão à mercê dos interesses da prestadora dos serviços de saneamento básico.

5.1.4 Transparência

A proposta é avaliar se a agência reguladora é transparente. A atuação de uma agência reguladora de serviços públicos deve ser pautada na transparência de suas ações (ALOCHIO,

2010), visto que a ela cabe democratizar a informação referente aos serviços prestados, buscando alimentar de informações necessárias as partes envolvidas, como forma de mitigar a própria captura da agência reguladora por uma das partes, sendo a transparência um dos princípios que regem a regulação dos serviços de saneamento básico, nos termos do artigo 21, inciso II, da Lei nº 11.445/2007.

Na prática, a transparência de seus atos se dá pela publicidade dos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como, aos direitos e deveres dos usuários e prestadores. A eles podendo ter acesso qualquer pessoa, independentemente da existência de interesse direto, ou seja, devem ser de amplo conhecimento. A transparência deve se efetivar, preferencialmente, por meio de *sites* mantidos na rede mundial de computadores – *internet* (BRASIL, 2007, artigo 26, § 2º).

A transparência deve ser positivada em normas legais, regulamentares e contratuais, as quais cabem determinar amplo acesso à informação sobre os serviços prestados. O usuário necessita ter prévio conhecimento dos direitos, deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos. Necessita, ainda, ter acesso ao manual de prestação do serviço e de atendimento, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação. Cabe ao usuário o acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços (BRASIL, 2007, artigo 27 e incisos).

Não é demais lembrar que a ausência de transparência ativa ou passiva por parte das agências reguladoras, pode levar as partes interessadas a exigir a prestação de informações com base na Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, a qual determina a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (BRASIL, 2011, artigo 6º, I, c/c o artigo 8º).

Quando se fala em transparência pública da informação, tem-se alguns requisitos que devem ser preenchidos, quais sejam: informação clara; relevante; precisa; confiável; tempestiva; abrangente; consistente e simplicidade em sua apresentação, ou seja, não basta incluir no *site* da agência muitas informações sem utilidade para os atores envolvidos no setor de saneamento básico, mas a mesma necessita ser clara e acessível ao cidadão comum.

5.1.5 Controle social

O modelo proposto tem como objetivo avaliar se a agência reguladora tem órgão de controle social, uma vez que o controle social foi elevado à categoria de princípio no marco legal, sendo definido como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à

sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007, artigo 3º, inciso IV).

Dessa forma, o controle social se torna essencial na condução das políticas públicas, fiscalização, controle, regulação e gestão do saneamento básico, devendo a agência reguladora não só elaborar salvaguardas para a boa atuação do controle social, como também incluir em sua própria estrutura mecanismos de controle social, nos moldes do artigo 47, da Lei nº 11.445/2007, partindo de um modelo de democracia representativa para a aplicação de elementos típicos da democracia deliberativa. Não é demais deixar claro que, essa participação deve ser efetiva, cabendo à agência reguladora fomentar tal participação.

Deve a agência reguladora assegurar ao controle social o acesso a quaisquer documentos e informações por ela produzidos, bem como a possibilidade de solicitar a elaboração de estudos com o objetivo de subsidiar a tomada de decisões das instâncias de controle social (BRASIL, 2010, artigo 34, § 5º). A operacionalização do controle social se dá pela criação de um órgão de controle social (conselho de regulação e controle social) que possa participar efetivamente da gestão dos serviços de saneamento básico (planejamento, organização, controle, fiscalização e regulação), atuando como instância deliberativa, o qual deve ter representantes de todos os atores envolvidos, em sua composição. Outras ferramentas do controle social são os debates, audiências públicas, consultas públicas e conferência das cidades. Assim, a junção de tais mecanismos com um sistema decisório institucionalizado e transparente é capaz de dar ao controle social a força necessária para atuar verdadeiramente no saneamento básico, evitando-se o insulamento da agência reguladora.

5.1.6 Quadro técnico

A proposta é avaliar se a agência reguladora tem quadro técnico próprio. Na implantação de uma agência reguladora um dos elementos que caracteriza a autonomia administrativa é a existência de quadro próprio de pessoal, com a possibilidade de realização de concurso público, sem a ingerência da entidade à qual a agência reguladora está vinculada. Entretanto, esse quadro de pessoal próprio só servirá aos objetivos da agência se for especializado, ou seja, não baste ter um quadro de apoio administrativo, mas é essencial a existência de pessoal altamente qualificado nas diversas áreas de atuação da agência reguladora, como profissionais da área do direito, administração, economia, engenharia sanitária, biologia, meio ambiente etc., sendo esta necessidade esculpida no artigo 21, inciso II, da Lei nº 11.445/2007 (LIMA, 2013).

A existência de um corpo técnico altamente qualificado possibilitará à agência uma gestão especializada (CORRALO, 2015), dificultando a utilização de instrumentos de pressão e ingerência política dos atores envolvidos no saneamento básico. Entretanto, a construção desse quadro especializado para os médios e pequenos municípios é um desafio a ser superado.

5.1.7 Decisões céleres e objetivas

A proposta é avaliar se a agência reguladora toma decisões céleres e objetivas. Para que uma agência reguladora funcione efetivamente não basta ter uma estrutura física e quadro próprio, mas é essencial que sua atuação seja célere, ou seja, em tempo oportuno para a resolução dos conflitos de seus jurisdicionados e o atingimento das necessidades dos atores envolvidos, usando de seu poder mediador. Assim, suas decisões não podem demorar para serem expedidas. Outra característica essencial a sua atuação é a objetividade. Em um setor, no qual existem vários interesses conflitantes, a objetividade das decisões deve ser a tônica, devendo ser fundamentadas, no intuito de evitar a sua anulação na esfera judicial (BRASIL, 2007, artigo 21, inciso II).

Tendo em vista que as decisões da agência reguladora irão recair sobre usuários, prestadores dos serviços e até sobre o próprio titular do serviço, é importante que as mesmas além de serem objetivas e fundamentadas sejam oriundas, em última instância, do órgão colegiado da agência reguladora. Órgão este que deve ser composto por representantes de todos os atores envolvidos na prestação do serviço, para que não haja suplantação do caráter técnico sobre o político e vice-versa, mas se busque um equilíbrio de vontades.

A agência reguladora tem jurisdição administrativa sobre a interpretação e a fixação de critérios para execução dos contratos, serviços e para a correta administração de subsídios (BRASIL, 2010, artigo 27, Parágrafo Único, parte final).

5.1.8 Acolhimento e tratamento de reclamações

A proposta busca avaliar se a agência reguladora apresenta mecanismos de acolhimento e tratamento de reclamações. A agência reguladora deve desenvolver mecanismos para o acolhimento, tratamento e resposta das reclamações feitas pelos usuários, visto que cabe a entidade reguladora receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços (BRASIL, 2007, artigo 23, § 3º). Desta forma, é essencial a instrumentalização de um serviço de atendimento ao usuário dos serviços de saneamento básico, que funcione por meio dos diversos canais de atendimento hoje em uso, como telefone, *internet*, mídias sociais etc., sendo também uma exigência do artigo 9º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

5.1.9 Sistema de informação

A proposta é avaliar se a agência reguladora tem sistema informatizado de informação. A gestão do saneamento básico requer a existência de um sistema de informações (BRASIL, 2007, artigo 2º, inciso IX). Cabe ao titular do serviço estabelecer um sistema de informações sobre os serviços, articulado com o SNIS para alimentação de dados e produção de informações referentes à organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços (BRASIL, 2007, artigo 9º, inciso VI). Na mesma linha de atuação, deve a agência reguladora construir um sistema de informação que possibilite coletar e sistematizar dados, disponibilizar informações, monitorar e avaliar resultados, ou seja, gerenciar a produção de informação necessária ao desempenho de suas atribuições, com a geração de dados e informações a serem utilizadas pela agência e pelos demais atores envolvidos na gestão do saneamento básico. A existência de um sistema de informação é ferramenta importante na operacionalização da transparência pública e fomento ao controle social.

5.1.10 Revisão tarifária

A proposta é avaliar se a agência reguladora atua na revisão tarifária. A agência reguladora deve ter atuação ativa na definição das tarifas a serem cobradas pelo prestador dos serviços de saneamento básico. Desta forma, é prioritário que a mesma possua um quadro técnico capaz de possibilitar uma avaliação objetiva sobre a necessidade de revisão tarifária para embasar a decisão da agência reguladora, a qual deve ser transparente, visto que tal revisão,

comumente é fonte de conflito entre os usuários, por meio das associações de defesa do consumidor e o prestador do serviço.

Dessa forma, cabe à agência reguladora definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam à eficiência e eficácia dos serviços e, que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (BRASIL, 2007, artigo 22, incisos IV).

A revisão tarifária é a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas, podendo ser periódica ou extraordinária. O marco legal atribuiu à agência reguladora a competência para definir a pauta das revisões tarifárias, ouvido os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços. Podendo, ainda, autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e, por ele não administrados (BRASIL, 2007, artigo 38, § 1º e § 4º). A agência reguladora deve se manifestar previamente sobre a negociação tarifária de grandes usuários com o prestador dos serviços, quando houver previsão na norma de regulação tarifária (BRASIL, 2007, artigo 41). Outro momento passível de atuação da agência reguladora na construção da tarifa é a situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos, que obrigue a adoção de racionamento declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos. Neste caso a agência reguladora poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, nos termos do artigo 46, da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

5.1.11 Auditoria anual

A proposta é avaliar se a agência reguladora realiza auditoria anual nas contas do prestador dos serviços de saneamento básico. A auditoria é atividade necessária para confirmar a veracidade das informações apresentadas por determinada entidade. Tal confirmação se dá por meio da certificação das contas da entidade. No caso do setor de saneamento básico cabe à agência reguladora normatizar o plano de contas, os mecanismos de informação, a auditoria e a certificação. Devendo a agência reguladora efetuar auditoria anual sobre os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos de investimentos, com a consequente certificação dos prestadores dos serviços de saneamento básico (BRASIL, 2007, artigo 23, inciso VIII c/c o artigo 42 § 2º).

5.1.12 Prerrogativas da agência reguladora

A proposta é avaliar o exercício das prerrogativas previstas no marco legal e no regulamento da agência reguladora. O marco legal do saneamento básico, no intuito de fortalecer a figura da entidade reguladora, traz em seu bojo diversas prerrogativas inerentes à agência reguladora para que a mesma possa conduzir o processo de regulação, não se deixando capturar por nenhum dos agentes envolvidos nem existindo como mera ficção jurídica, mas atuando efetivamente neste processo. Assim sendo, tem-se como prerrogativa da agência reguladora:

a) evitar que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico apresentem cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e fiscalização (BRASIL, 2007, artigo 11, §3º);

b) verificar se os prestadores de serviços estão cumprido as metas e exigências do PMSB, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (BRASIL, 2007, artigo 20, Parágrafo Único);

c) garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas no PMSB e nos contratos de concessão, bem como, prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressaltando a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência (BRASIL, 2007, artigo 22, incisos II e III);

d) receber dos prestadores dos serviços de saneamento básico informações necessárias ao desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais (BRASIL, 2007, artigo 25);

e) receber previamente comunicação sobre as interrupções programadas a serem feitas pelo prestador do serviço (BRASIL, 2007, artigo 40, § 1º);

f) indicar a necessidade de intervenção e retomada da prestação dos serviços delegados pelo titular, nas hipóteses previstas nas normas legais, regulamentares e contratuais (BRASIL, 2010, artigo 23, § 1º).

5.1.13 Ouvidoria

A proposta é avaliar se a agência reguladora tem em sua estrutura uma unidade de ouvidoria. A agência reguladora tem como objetivo primordial regular a prestação dos serviços de saneamento básico, por meio do estabelecimento de padrões e normas adequadas à prestação dos serviços e satisfação do usuário, garantindo o cumprimento das condições e metas estabelecidas, prevenindo e reprimindo o abuso do poder econômico e definindo tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Para que sua atuação ocorra em conformidade com os objetivos pretendidos, evitando-se a captura por qualquer dos atores envolvidos, é essencial a existência da figura da ouvidoria. Essa figura deverá atuar diretamente no diálogo (elogios, solicitações, reclamações e denúncias) entre o cidadão/usuário e a agência reguladora, para que as manifestações do cidadão/usuário possibilitem a contínua melhoria dos serviços prestados à coletividade pelo prestador do serviço e a melhoria da atuação da entidade reguladora.

A ouvidoria pode ser definida como instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2014).

5.2 Matriz de avaliação

Após a definição de requisitos essenciais para a existência de uma agência reguladora de saneamento básico, tendo como referência a Lei nº 11.445/2007, o Decreto nº 7.217/2010, a literatura técnica e a definição de critérios de avaliação, foi elaborada matriz de avaliação, no intuito de verificar a aderência da agência ao conteúdo do marco legal e do entendimento técnico, conforme Quadro 15.

Quadro 15- Matriz de avaliação para agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico

REQUISITOS ESSENCIAS DO ÓRGÃO REGULADOR		NOTA	SI	CI
(1) Autarquia sob Regime Especial				
1	Existe lei específica criando a agência como autarquia especial			
2	Na lei de criação a agência está vinculada ao ente que a criou			
3	A lei de criação define direitos			
4	A lei de criação define deveres			
5	A lei de criação define atribuições			
6	A lei de criação define prerrogativas			
SUBTOTAL				
(2) Independência Decisória, incluindo Autonomia Administrativa, Orçamentária, Financeira e Processos decisórios institucionalizados		NOTA	SI	CI
7	Os dirigentes são escolhidos por ato complexo			
8	Os dirigentes possuem mandatos fixos			
9	Os dirigentes possuem estabilidade no cargo			
10	Os dirigentes quando exonerados cumprem quarentena			
11	A agência apresenta fontes de receita própria			
12	A agência tem quadro de pessoal próprio			
13	A Agência apresenta orçamento próprio			
14	O orçamento é livre de restrições orçamentárias do órgão vinculante			
15	A agência possui patrimônio próprio			
16	A agência possui regimento interno			
17	A execução financeira da agência é descentralizada			
18	Os processos decisórios da agência estão normatizados			
SUBTOTAL				
(3) Edição de normas para a regulação do setor de saneamento básico		NOTA	SI	CI
19	Na lei de criação da agência há previsão de edição de normas regulatórias			
20	Existem normativos elaborados pela agência reguladora			
21	Na edição de normas são respeitados os limites definidos no marco regulatório (Quadro 14)			
SUBTOTAL				
(4) Transparência		NOTA	SI	CI
22	Todos os atos da agência são tornados públicos (regulamentos, contratos e decisões, etc.), com exceção dos atos sigilosos			
23	São tornados públicos os direitos e deveres dos usuários			
24	São tornados públicos os direitos e deveres dos prestadores de serviço			
25	Existe manual de prestação dos serviços de saneamento			
26	Existindo manual de prestação dos serviços o mesmo é tornado público			
27	Existe sítio da agência mantido na rede mundial de computadores			

28	É dada publicidade aos documentos produzidos pela agência, como relatórios periódicos, estudos, auditorias, etc.;			
29	Foi elaborada norma para regulamentar a publicidade dos atos			
SUBTOTAL				
(5) Controle Social		NOTA	SI	CI
30	Foi implantado o órgão de controle social			
31	Os membros do órgão de controle social são eleitos			
32	Os membros do órgão de controle social possuem mandato fixo			
33	São realizadas consultas públicas			
34	São realizadas audiências públicas			
35	Existe política de capacitação para o controle social			
36	A agência assessora o órgão de controle social, quando requisitada			
37	São realizadas campanhas de esclarecimento			
SUBTOTAL				
(6) Quadro Técnico		NOTA	SI	CI
38	Existe plano de cargos e salários			
39	Existe programa de capacitação permanente para os servidores			
40	São realizados concursos públicos para o preenchimento de vagas			
41	Existe estudos relativo a força de trabalho mínima e o perfil dos cargos necessários à atuação da Agência.			
SUBTOTAL				
(7) Decisões Céleres e Objetivas		NOTA	SI	CI
42	Existe norma processual regulamentando o processo administrativo no âmbito da Agência			
43	Existe protocolo para entrada de documentos			
44	As decisões da agência são publicadas externamente			
45	Das decisões singulares cabe recurso ao órgão colegiado			
46	Existe sistema de controle processual, possibilitando a rastreabilidade do processo			
47	Existe corregedoria			
SUBTOTAL				
(8) Acolhimento e Tratamento de Reclamações		NOTA	SI	CI
48	Existe SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão			
49	Existe norma definindo prazos e passos a serem seguidos no tratamento das reclamações			
50	Existe manual ou cartilha de prestação do serviço e de atendimento ao usuário			
50	Os manuais ou cartilhas existentes são disponibilizados aos cidadãos em meio eletrônico e/ou impresso			
52	Existe sistema informatizado para tratamento das reclamações			
SUBTOTAL				
(9) Sistema Informatizado de Informação		NOTA	SI	CI

53	O sistema coleta dados			
54	O sistema organiza os dados			
55	O sistema disponibiliza informações na <i>internet</i>			
56	O sistema alimenta os indicadores			
57	O sistema monitora resultados vinculados ao alcance de metas			
58	O sistema avalia resultados			
59	O sistema produz informações gerenciais para a tomada de decisões (relatórios gerenciais)			
60	O sistema se comunica com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento			
SUBTOTAL				
(10) Revisão Tarifária		NOTA	SI	CI
61	São realizados estudos demonstrando a necessidade da revisão tarifária			
62	São realizadas audiências públicas para discutir a revisão tarifária			
63	É dada publicidade às informações que subsidiaram a revisão tarifária			
64	A Agência apresenta manifestação prévia sobre a revisão tarifária			
SUBTOTAL				
(11) Auditoria Anual		NOTA	SI	CI
65	É realizada auditoria anual nas contas dos prestadores de serviços			
66	São certificadas as contas dos prestadores de serviços			
67	O relatório de auditoria é tornado público			
68	O certificado de auditoria é tornado público			
SUBTOTAL				
(12) Prerrogativas da Agência Reguladora		NOTA	SI	CI
69	Nos contratos de prestação de serviços de saneamento básico não existe cláusula restritiva à atuação da agência			
70	A agência acompanha o cumprimento pelos prestadores de serviços do PMSB			
71	A agência garante o cumprimento de metas e condições estabelecidas			
72	A agência previne e reprime o abuso do poder econômico			
73	A agência tem acesso aos dados do prestador dos serviços de saneamento básico			
74	A Agência recebe previamente a comunicação sobre as interrupções programadas a serem feitas pelo prestador do serviço			
75	A Agência apresenta mecanismos para indicar a necessidade de intervenção e retomada da prestação dos serviços, caso seja necessário			
SUBTOTAL				
(13) Ouvidoria		NOTA	SI	CI
76	Existe ouvidoria na estrutura da Agência			

77	A ouvidoria efetua o tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos.			
78	As denúncias são encaminhadas ao órgão máximo da agência			
79	A ouvidoria disponibiliza canais de acesso ao cidadão			
80	A ouvidoria apresenta sistema informatizado			
81	Existem prerrogativas de autonomia para o ouvidor como mandato fixo e estabilidade no cargo			
SUBTOTAL				
TOTAL				
NOTA				

Fonte: Elaboração próprio (2016).

Notas: SI – Sem informação e CI – Com informação

5.3 Critérios de avaliação

A matriz de avaliação foi elaborada com base no mapeamento dos requisitos essenciais. Os 13 requisitos considerados essenciais foram subdivididos em 81 subitens. Os subitens quando cumpridos correspondem à materialização do requisito de referência. A resposta para cada um dos subitens apresenta apenas duas possibilidades (SIM ou NÃO). Não havendo informação para o subitem, a resposta a ser considerada será “NÃO”. Foram convencionados os valores “10” e “zero” para as respostas “SIM” e “NÃO”, respectivamente, conforme Quadro 16.

Quadro 16- Notas convencionadas para cada uma das respostas aos subitens da matriz

RESPOSTA	NOTA
SIM	10
NÃO	0
SEM INFORMAÇÃO	0

Fonte: Elaboração próprio (2016).

O resultado de cada requisito corresponde a soma das notas dos subitens, dividido pelo número de subitens, encontrando-se nota para os 13 requisitos, conforme a seguinte fórmula:

$$R_n = \frac{S_1 + S_2 + \dots + S_n}{n} \quad \text{Onde "R"} = \text{requisitos; "S"} = \text{subitem e n} = \text{número de subitens}$$

$$\text{Ex: } R_{10} = \frac{S_{61} + S_{62} + S_{63} + S_{64}}{4} \quad \text{Aplicando a nota máxima teríamos } R_{10} = \frac{10 + 10 + 10 + 10}{4} = \frac{40}{4} = 10$$

Assim o requisito revisão tarifária que é $R_{10} = 10$

A soma da nota de todos os requisitos essenciais, dividida pelo número de requisitos, corresponderá ao resultado final, conforme as seguintes fórmulas:

$$NF = \frac{R_1 + R_2 + \dots + R_{13}}{n} \text{ Onde "R"} = \text{requisitos; NF} = \text{nota final e n} = \text{número de requisitos}$$

$$\text{Ex: } NF = \frac{R_1 + R_2 + R_3 + R_4 + R_5 + R_6 + R_7 + R_8 + R_9 + R_{10} + R_{11} + R_{12} + R_{13}}{13}$$

Aplicando-se a nota máxima teremos a seguinte situação:

$$NF = \frac{10 + 10 + 10 + 10 + 10 + 10 + 10 + 10 + 10 + 10 + 10 + 10 + 10}{13} = \frac{130}{13} = 10$$

Os valores são aplicados pelo avaliador, fazendo-se análise da situação encontrada para verificar se a mesma apresenta conformidade com os enunciados da matriz de avaliação. Assim, a aplicação dos valores possibilitará a mensuração da distância existente entre o modelo ideal e a situação encontrada.

A aplicação dos valores pode gerar uma nota entre (zero) e (10) pontos, conforme a situação da entidade a ser avaliada. Foi convencionada classificação segundo a pontuação obtida. Quanto maior a pontuação, mais próxima a entidade estará da situação ideal, que é a nota "10", a qual corresponde ao cumprimento de todos os requisitos elencadas na matriz de avaliação, conforme Diagrama 4.

Diagrama 4 - Classificação da agência reguladora



Fonte: Elaboração própria (2016).

O Diagrama 4 foi criado utilizando-se o cálculo de valores com base nos resultados máximo e mínimo (**zero e 10**), atribuindo-se os conceitos: Insuficiente, Ruim, Regular, Bom e Excelente às agências reguladoras. O resultado do cálculo da média entre zero e 10 é cinco, correspondendo ao conceito regular. Os valores abaixo da média são identificados como Ruim ou Insuficiente. Já os valores acima da média são identificados como Bom ou Excelente, conforme se aproximam da nota máxima requerida.

O objetivo de aplicar além de uma nota de zero a 10, um conceito que vai de insuficiente a excelente é facilitar o entendimento do cidadão comum, visto que ambos (notas e conceitos) são comumente aplicados em processos de avaliação no nosso dia-a-dia.

5.4 Modelo de Avaliação

A avaliação das agências reguladoras se dá com a aplicação da matriz de avaliação, entendendo que isto ocorre com verificação de cada um dos requisitos e seus subitens, sendo que essa verificação corresponde em um primeiro momento a uma análise de todas as informações existentes sobre a agência em sua página na *internet* e do poder público ao qual está vinculada. Após a coleta dessas informações deve ser feita visita à entidade, no intuito de confirmar as informações e obter outras não encontradas na *internet*, por meio de aplicação de técnica de auditoria, quais sejam:

- I. **Indagação Escrita ou Oral** - uso de entrevistas e questionários junto ao pessoal da unidade/entidade auditada, para a obtenção de dados e informações.
- II. **Análise Documental** - exame de processos, atos formalizados e documentos avulsos.
- III. **Conferência de Cálculos** - revisão das memórias de cálculos ou a confirmação de valores por meio do cotejamento de elementos numéricos correlacionados, de modo a constatar a adequação dos cálculos apresentados.
- IV. **Confirmação Externa** – verificação junto a fontes externas ao auditado, da fidedignidade das informações obtidas internamente. Uma das técnicas, consiste na circularização das informações com a finalidade de obter confirmações em fonte diversa da origem dos dados.
- V. **Exame dos Registros** – verificação dos registros constantes de controles regulamentares, relatórios sistematizados, mapas e demonstrativos formalizados, elaborados de forma manual ou por sistemas informatizados. A técnica pressupõe a verificação desses registros em todas as suas formas.
- VI. **Correlação das Informações Obtidas** - cotejamento de informações obtidas de fontes independentes, autônomas e distintas, no interior da própria organização. Essa técnica procura a consistência mútua entre diferentes amostras de evidência.
- VII. **Inspeção Física** - exame usado para testar a efetividade dos controles, particularmente daqueles relativos à segurança de quantidades físicas ou qualidade de bens tangíveis. A evidência é coletada sobre itens tangíveis.
- VIII. **Observação das Atividades e Condições** – verificação das atividades que exigem a aplicação de testes flagrantes, com a finalidade de revelar erros, problemas ou deficiências que de outra forma seriam de difícil constatação. Os elementos da observação são: a) a identificação da atividade específica a ser observada; b) observação da sua execução; c) comparação do comportamento observado com os padrões; e d) avaliação e conclusão.
- IX. **Corte das Operações ou “Cut-Off”** - corte interruptivo das operações ou transações para apurar, de forma seccionada, a dinâmica de um procedimento. Representa a “fotografia” do momento-chave de um processo.

X. **Rastreamento** - investigação minuciosa, com exame de documentos, setores, unidades, órgãos e procedimentos interligados, visando dar segurança à opinião do responsável pela execução do trabalho sobre o fato observado (BRASIL, 2001, p.15-16).

A avaliação a ser feita tem como fundamento uma análise de conformidade dos elementos constitutivos da agência com o disposto na norma e na literatura técnica, oportunizando verificar a aderência ou não da agência a tais elementos, correspondendo a um controle em nível de entidade.

A avaliação poderá acarretar a continuidade da agência; uma proposta de reestruturação ou de extinção da mesma.

Quando necessitamos verificar se uma organização corresponde ao objetivo para o qual foi criada, é preciso lançar mão de um modelo de referência que nos sirva de parâmetro para identificar o hiato existente entre a situação encontrada e aquilo que se espera alcançar. A matriz de avaliação será a base desse modelo, sendo o cumprimento do seu detalhamento uma forma de corrigir a situação encontrada ponto a ponto para alcançar a aderência da agência ao marco legal.

Tendo sido aplicada a matriz de avaliação a uma determinada agência reguladora, o cálculo e totalização dos valores para cada item determinará qual a situação da referida agência.

A aplicação da matriz de avaliação proporciona verificar qual a distância entre a situação real e situação ideal, apresentando os itens a serem corrigidos para a transformação da agência reguladora, com sua adequação às diretrizes do marco legal, transformando-a em uma agência reguladora na sua integralidade. Assim, com o resultado em mãos, o titular do serviço poderá fazer correções para aproximar o resultado alcançado do resultado esperado, possibilitando a melhoria dos serviços da agência como um todo.

Desta forma, propõe-se como modelo de avaliação de agência reguladora municipal a aplicação da matriz de avaliação, com somatória dos valores lançados para cada um dos requisitos e enquadramento do resultado no Diagrama 4 – Classificação da agência reguladora.

A aplicação do modelo em questão torna possível identificar em que grau as atuais agências municipais estão cumprindo o disposto no marco legal, demonstrando se as mesmas apresentam aderência à norma e à literatura técnica. Isso permitirá aproximar a situação das agências reguladoras com o modelo ideal, gerando melhorias na atuação da mesma e fortalecimento do controle social, como também da transparência pública.

5.5 Aplicação do modelo

No intuito de verificar a aplicabilidade prática, a matriz de avaliação foi utilizada na ARSAEG, visto que a mesma está entre as agências reguladoras pesquisadas que apresenta o maior número de informações em sua página na *internet*. Ressalta-se que apesar da existência de uma agência reguladora municipal de saneamento básico em Belém (AMAER-Belém) a mesmas não foi selecionada pela pouca disponibilização de dados na *internet* e devido ao exíguo prazo para a conclusão do trabalho, impossibilitando a espera para que a AMAE-Belém disponibilizasse informações necessárias para a aplicação da matriz de avaliação.

A ARSAEG recebeu pontuação “3,5” (Quadro 17), situação inferior a metade da pontuação máxima “10”, recebendo o conceito “Ruim”.

Esse resultado ressalta que parte dos subitens não foi analisada, sendo dada pontuação “zero”, em função da ausência de informações.

Vale observar que a aplicação da matriz de avaliação requer a verificação *in loco*, com observação direta e disponibilização de documentos para confirmar as informações apresentadas, o que não foi possível, em razão da ARSAEG estar localizada em outro estado. Desta forma, somente foram utilizadas informações constantes da página da agência na rede mundial de computadores, o que possibilita utilizar a matriz, porém não assegura a certeza do resultado.

Quadro 17- Matriz de avaliação para agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico – ARSAEG

REQUISITOS ESSENCIAS DO ÓRGÃO REGULADOR		NOTA	SI	CI
(1) Autarquia sob Regime Especial				
1	Existe lei específica criando a agência como autarquia especial	0		X
2	Na lei de criação a agência está vinculada ao ente que a criou	10		X
3	A lei de criação define direitos da agência	10		X
4	A lei de criação define deveres	0		X
5	A lei de criação define atribuições	10		X
6	A lei de criação define prerrogativas	10		X
SUBTOTAL (40/6)		6,7		
(2) Independência Decisória, incluindo Autonomia Administrativa, Orçamentária, Financeira e Processos decisórios institucionalizados		NOTA	SI	CI
7	Os dirigentes são escolhidos por ato complexo	0		X
8	Os dirigentes possuem mandatos fixos	10		X
9	Os dirigentes possuem estabilidade no cargo	10		X
10	Os dirigentes quando exonerados cumprem quarentena	10		X
11	A agência apresenta fontes de receita própria	10		X
12	A agência tem quadro de pessoal próprio	0	X	
13	A Agência apresenta orçamento próprio	10		X

14	O orçamento é livre de restrições orçamentárias do órgão vinculante	10		X
15	A agência possui patrimônio próprio	10		X
16	A agência possui regimento interno	10		X
17	A execução financeira da agência é descentralizada	10		X
18	Os processos decisórios da agência estão normatizados	10		X
SUBTOTAL (100/12)		8,3		
(3) Edição de normas para a regulação do setor de saneamento básico		NOTA	SI	CI
19	Na lei de criação da agência há previsão de edição de normas regulatórias	10		X
20	Existem normativos elaborados pela agência reguladora	0	X	
21	Na edição de normas são respeitados os limites definidos no marco regulatório (Quadro 14)	0	X	
SUBTOTAL (10/3)		3,3		
(4) Transparência		NOTA	SI	CI
22	Todos os atos da agência são tornados públicos (regulamentos, contratos e decisões, etc.), com exceção dos atos sigilosos	0	X	
23	São tornados públicos os direitos e deveres dos usuários	0	X	
24	São tornados públicos os direitos e deveres dos prestadores de serviço	10		X
25	Existe manual de prestação dos serviços de saneamento	10		X
26	Existindo manual de prestação dos serviços o mesmo é tornado público	10		X
27	Existe sítio da agência mantido na rede mundial de computadores	10		X
28	É dado publicidade aos documentos produzidos pela agência, como relatórios periódicos, estudos, auditorias, etc.;	0	X	
29	Foi elaborada norma para regulamentar a publicidade dos atos	10		X
SUBTOTAL (50/8)		6,3		
(5) Controle Social		NOTA	SI	CI
30	Foi implantado o órgão de controle social	10		X
31	Os membros do órgão de controle social são eleitos	10		X
32	Os membros do órgão de controle social possuem mandato fixo	10		X
33	São realizadas consultas públicas	0	X	
34	São realizadas audiências públicas	0	X	
35	Existe política de capacitação para o controle social	0	X	
36	A agência assessora o órgão de controle social, quando requisitada	0	X	
37	São realizadas campanhas de esclarecimento	0	X	
SUBTOTAL (30/8)		3,8		
(6) Quadro Técnico		NOTA	SI	CI
38	Existe plano de cargos e salários	0	X	
39	Existe programa de capacitação permanente para os servidores	0	X	
40	São realizados concursos públicos para o preenchimento de vagas	0	X	
41	Existe estudos relativo a força de trabalho mínima e o perfil dos cargos necessários à atuação da Agência.	0	X	
SUBTOTAL (0/4)		0,0		
(7) Decisões Céleres e Objetivas		NOTA	SI	CI

42	Existe norma processual regulamentando o processo administrativo no âmbito da Agência	10		X
43	Existe protocolo para entrada de documentos	0	X	
44	As decisões da agência são publicadas externamente	10		X
45	Das decisões singulares cabe recurso ao órgão colegiado	10		X
46	Existe sistema de controle processual, possibilitando a rastreabilidade do processo	0	X	
47	Existe corregedoria	0		X
SUBTOTAL (30/6)		5,0		
(8) Acolhimento e Tratamento de Reclamações		NOTA	SI	CI
48	Existe SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão	0		X
49	Existe norma definindo prazos e passos a serem seguidos no tratamento das reclamações	10		X
50	Existe manual ou cartilha de prestação do serviço e de atendimento ao usuário	10		X
51	Os manuais ou cartilhas existentes são disponibilizados aos cidadãos em meio eletrônico e/ou impresso	10		X
52	Existe sistema informatizado para tratamento das reclamações	0	X	
SUBTOTAL (30/5)		6,0		
(9) Sistema Informatizado de Informação		NOTA	SI	CI
53	O sistema coleta dados	0	X	
54	O sistema organiza os dados	0	X	
55	O sistema disponibiliza informações na <i>internet</i>	0	X	
56	O sistema alimenta os indicadores	0	X	
57	O sistema monitora resultados vinculados ao alcance de metas	0	X	
58	O sistema avalia resultados	0	X	
59	O sistema produz informações gerências para a tomada de decisões (relatórios gerenciais)	0	X	
60	O sistema se comunica com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento	0	X	
SUBTOTAL (0/8)		0,0		
(10) Revisão Tarifária		NOTA	SI	CI
61	São realizados estudos demonstrando a necessidade da revisão tarifária	0	X	
62	São realizadas audiências públicas para discutir a revisão tarifária	0	X	
63	É dada publicidade às informações que subsidiaram a revisão tarifária	0	X	
64	A Agência apresenta manifestação prévia sobre a revisão tarifária	0	X	
SUBTOTAL (0/4)		0,0		
(11) Auditoria Anual		NOTA	SI	CI
65	É realizada auditoria anual nas contas dos prestadores de serviços	0	X	
66	São certificadas as contas dos prestadores de serviços	0	X	
67	O relatório de auditoria é tornado público	0	X	
68	O certificado de auditoria é tornado público	0	X	
SUBTOTAL (0/4)		0,0		
(12) Prerrogativas da Agência Reguladora		NOTA	SI	CI

69	Nos contratos de prestação de serviços de saneamento básico não existe cláusula restritiva à atuação da agência	10		
70	A agência acompanha o cumprimento pelos prestadores de serviços do PMSB	0	X	
71	A agência garante o cumprimento de metas e condições estabelecidas	0	X	
72	A agência previne e reprime o abuso do poder econômico	0	X	
73	A agência tem acesso aos dados do prestador dos serviços de saneamento básico	0	X	
74	A Agência recebe previamente a comunicação sobre as interrupções programadas a serem feitas pelo prestador do serviço	0	X	
75	A Agência apresenta mecanismos para indicar a necessidade de intervenção e retomada da prestação dos serviços, caso seja necessário	0	X	
SUBTOTAL (10/7)		1,4		
(13) Ouvidoria		NOTA	SI	CI
76	Existe ouvidoria na estrutura da Agência	10		X
77	A ouvidoria efetua o tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos.	0	X	
78	As denúncias são encaminhadas ao órgão máximo da agência	0		X
79	A ouvidoria disponibiliza canais de acesso ao cidadão	10		X
80	A ouvidoria apresenta sistema informatizado	0	X	
81	Existem prerrogativas de autonomia para o ouvidor como mandato fixo e estabilidade no cargo	10		X
SUBTOTAL (30/6)		5,0		
TOTAL (6,7+8,3+3,3+6,3+3,8+0,0+5,0+6,0+0,0+0,0+1,4+5,0)/13		3,5		
NOTA		Insuficiente		

Fonte: Elaboração própria (2016).

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho na construção do modelo de avaliação das agências reguladoras municipais de saneamento básico enveredou por diversos aspectos da gestão pública.

Primeiramente foi identificado o novo olhar sobre o saneamento básico com a visão atual de governança democrática, que tem sua base no pilar governo, mercado e sociedade, ficando evidenciado que o marco legal do saneamento básico foi elaborado seguindo tais premissas.

A agência reguladora integra a estrutura da Administração Pública. Dessa forma, não há como se falar em entidade reguladora sem entrar nos meandros da gestão pública, ainda mais, quando ficou constatado que o marco legal trouxe dispositivos que fomentam a governança democrática, a qual se materializa na gestão pública, por meio da administração pública societal. Sendo a entidade reguladora uma agência é necessário entendê-la com base na teoria das agências, que foi trazida para o Brasil a reboque do novo modelo de gestão pública gerencial.

O trabalho tem entre seus elementos centrais o saneamento básico e a titularidade dos serviços, ambos têm no município sua base territorial. Essa nova visão sobre o saneamento básico, que torna a municipalidade protagonista na atuação sobre o setor, vai ao encontro do processo de municipalização deflagrado com a Constituição Federal de 1988.

Quando se fala em saneamento básico, fica evidente que o mesmo tem no gestor público o responsável pela sua condução, que deve ser feita por meio das políticas públicas voltadas para o setor. Assim, o gestor deve atuar tanto a elaboração, quanto na condução, regulação e fiscalização das referidas políticas. O marco legal evidenciou a necessidade da participação do controle social no saneamento básico, como forma de consolidar a governança democrática do setor.

A agência reguladora surge da necessidade de regular a relação entre poder público, prestador do serviço e sociedade na gestão do saneamento básico. No desempenho de suas atribuições a agência reguladora deve apresentar requisitos e características, que a tornem apta para uma boa atuação, como entidade reguladora.

Na busca de estruturar o modelo de avaliação foi realizada análise da regulação do saneamento básico nos municípios brasileiros, sendo delineada a situação da regulação hoje em voga, com a identificação das agências reguladoras de saneamento básico em funcionamento e os modelos adotados; a transparência da informação das referidas agências e sua atuação nos quatro componentes do saneamento básico.

Tendo sido identificados e selecionados municípios com agências reguladoras, foi realizada consulta aos sistemas de informação dessas agências, com o objetivo de identificar a organização, estrutura e funcionamento das mesmas, com o objetivo de utilizar as informações coletadas na construção do modelo de avaliação, em conjunto com o constante no marco legal.

Com o objetivo de identificar se a implantação das agências reguladoras trouxe mudanças significativas para os municípios que as implantaram, foi realizada comparação entre 16 municípios com e 16 sem agências reguladoras, utilizando-se informações sobre o atendimento da população extraídas do SNIS, sendo verificado que os números entre os municípios com e sem agências reguladoras são muito semelhantes, não ficando demonstrado que a existência de agências reguladora levou ao aumento ou melhoria no atendimento da população. Tal situação reforça a necessidade de existência de mecanismos de avaliação das agências reguladoras em atuação.

Foi apresentado o modelo de avaliação de agência reguladora municipal dos serviços de saneamento básico, após a definição de requisitos essenciais e criação da matriz e critérios de avaliação. Na definição de requisitos foi utilizado o marco legal, seu regulamento, literatura técnica e elementos encontrados nas agências municipais hoje existentes, sendo a subdivisão dos requisitos a mensuração material do atendimento de cada um dos requisitos essenciais.

Por fim, o trabalho trouxe como resultado a identificação da situação da regulação do saneamento básico no Brasil, que é incipiente, tendo um número reduzido de agências reguladoras. Foi verificado ainda que, as agências em funcionamento apresentam falhas tanto na transparência de suas ações quanto no atendimento dos quatro componentes do saneamento básico. A existência das agências não é fator determinante para o aumento da cobertura e melhoria dos serviços. Assim, fica demonstrada a necessidade de critérios claros de avaliação para a melhoria da atuação das agências e, por conseguinte, do saneamento básico como um todo.

REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do saneamento**: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/2007). 2. ed. Campinas, SP: Millennium, 2010.

ANJOS JUNIOR, Ary Haro dos. **Gestão estratégica do saneamento**. Barueri, SP: Manole, 2011.

ARAÇATUBA. **Departamento de Água e Esgoto de Araçatuba (AGR-DAEA)**. Disponível em: <<http://www.daea.com.br/>>. Acesso em: 6 out. 2015.

ARAGÃO, Alexandre Santos de, **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2013.

BELÉM, **Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém (AMAE-Belém)**. Disponível em: <http://amae.belem.pa.gov.br/>>. Acesso em: 2 out. 2015.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações**: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

BRASIL. (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 84, de 02 de dezembro de 2014. Brasília, DF: Senado Federal, 2014.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 182, p. 1, 20 set. 1990. Seção 1.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.5, p. 3, 8 jan. 2007. Seção 1.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 221, p. 1, 18 nov. 2011. Seção 1.

_____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF n.117-A, p. 1, 22 jun. 2010. Extra.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Suplemento 39, p. 4; 16, 27 fev. 1967.

_____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB**. Brasília, DF, 2013.

_____. Secretaria. Nacional de Saneamento Ambiental. **Diagnóstico dos serviços de água e esgoto – 2014**: tabela de Informações e Indicadores. Brasília, DF, 2016.

_____. Secretaria. Nacional de Saneamento Ambiental. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014**: tabela de Informações e Indicadores. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Disponível em: < <http://www.snis.gov.br/institucional-snis>> Acesso em: 28, mar. 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/serieHistorica/#>> Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Secretaria Federal de Controle. Instrução Normativa nº 01. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.72-E, p. 12/21, 12 abr. 2001.

_____. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 01. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 215, Seção 1, p. 8, 6 nov. 2014.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. **Agência municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA**. Disponível em: <http://agersa.es.gov.br/2014/index.asp>. Acesso em: 7 out. 2015.

CAMPO GRANDE. **Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande – AGEREG**. Disponível em: <<http://www.campogrande.ms.gov.br/agereg>>, acesso em: 05 out. 2015.

CORRALO, Giovani da Silva. Agências reguladoras municipais e intermunicipais: a necessidade de uma maior regulação local. In: TURA, Marco Antônio Ribeiro. **Agências reguladoras no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2015.

COSTA, Bruno Lazzaroti Diniz. As mudanças na gestão das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. In: CARVALHO, Alysso; Fátima Salles; Marília Guimarães; Walter Ude, (Org.): **Políticas públicas**. Belo Horizonte: EdUFMG; PROEX, 2002.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Reflexões sobre estratégias de governança local. **Gestão e Sociedade**. v. 3, n 5, jan./jun. 2009.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF: Mais Gráfica, 2010.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: Introdução ao Tema. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DANTAS, Anna Ruth. Prazo para instituir o controle social dos planos de saneamento básico termina dia 31 de dezembro. **Tribuna do Norte**, 25 dez. 2014. Disponível em: <<http://blog.tribunadonorte.com.br/politicaemfoco/para-instituir-o-controle-social-dos-planos-de-saneamento-basico-termina-dia-31-de-dezembro/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução da 6. ed. Norte-Americana. Tradução técnica e glossário HEIDEMANN, Francisco Gabriel. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ERECHIM. **Agência Reguladora de Erechim - AGER** Erechim. Disponível em: <<http://www.pmerechim.rs.gov.br/legislacao/leis/3389>>. Acesso em: 6 out. 2015.

FORTALEZA. **Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle de serviços Públicos de Saneamento Ambiental – ACFOR**. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/acfor>>. Acesso em: 5 out. 2015.

FURLANETTO, Egidio Luiz. Instituições e Desenvolvimento Econômico: A Importância do Capital Social. **Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 55-67, ago. 2008.

FURLAN, Eridane; BITTENCOURT, Claudia. Regulação econômica no setor de saneamento básico: serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. In: TURA, Marco Antônio Ribeiro. **Agências Reguladoras no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Arraes Editores, 2015.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GONDIM, Liliane Sonsol; CARVALHO, Ivo César Barreto de. Mecanismos de participação democrática, transparência e accountability. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MONTEIRO, Mario Augusto P.; MELO, Alisson José Maia. **Regulação do saneamento básico**. Barueri, SP: Manole, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GUARATINGUETÁ. **Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá –ARSAEG**. Disponível em: <http://www.arsaeg.com.br/arsaeg/>. Acesso em: 01 out. 2015.

GUARULHOS. **Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Município de Guarulhos –AGRU**. Disponível em: <http://agru.sp.gov.br/>. Acesso em: 6 out. 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE@. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main_frameset.php>, Acesso em: 15 out. 2015a.

_____. **Curiosidades.** Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>>. Acesso em: 15 out. 2015b.

_____. **Cidades@.** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>, Acesso em: 15 out. 2015d.

_____. **Pesquisa nacional de saneamento básico:** 2008, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2010.

_____. **Atlas do censo demográfico 2010.** Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do Desenvolvimento Humano.** Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

ITU. **Agência Reguladora de Serviços Delegados do Município da Estância Turística de Itu - AR-Itu.** Disponível em: <http://itu.sp.gov.br/site/?page_id=357>. Acesso em: 6 out. 2015.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1, 2, p. 315-338, jan./dez., 2003.

JOINVILLE. **Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville - AMAE-Joinville .** Disponível em: <<http://www.amae.sc.gov.br/>>. Acesso em: 1 out. 2015.

LEHFELD, Lucas de Souza. **Controles das agências reguladoras.** São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Gislene Rocha de. Modelo. Mecanismos de regulação independente. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MONTEIRO, Mario Augusto P.; MELO, Alisson José Maia. **Regulação do Saneamento Básico.** Barueri, SP: Manole, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública:** foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MAUÁ. **Agência Reguladora de Serviços Públicos de Mauá - ARSEP-Mauá.** Disponível em: <<http://www.arsepmaua.sp.gov.br/home>>, acesso em: 01 out. 2015.

NASCIMENTO, A.P.; LIRA, Lídia de Oliveira; ZANRÉ, Ângelo. Conselhos paritários e o mito da participação popular. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (Org.), **Controle social de políticas públicas:** caminhos, descobertas e desafios; São Paulo: Paulus, 2007.

NATAL. **Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – ARSBAN.** Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/arsban/>>. Acesso em: 1 out. 2015.

PARADELA, Victor; COSTA, Marília Maragão. **Modelagem de organizações públicas.** Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PECI, Alketa. Regulação e administração pública. In: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

PEREIRA, José Almir Rodrigues; CONDURÚ, Marise Teles. **Abastecimento de água: informação para eficiência hidroenergética**. João Pessoa: UFPB, 2014.

PEREIRA NETO, André de Faria. **Conselho de favores: controle social na saúde: a voz dos seus atores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

PORTO FERREIRA. **Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de Porto Ferreira - ARPF**. Disponível em: <http://www.arpf.com.br/index.php>. Acesso em: 1 out. 2015.

PROBST, Marcos Fey. A interação entre o poder concedente e a agência reguladora. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MONTEIRO, Mario Augusto P.; MELO, Alisson José Maia. **Regulação do saneamento básico**. Barueri, SP: Manole, 2013.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: e FGV, 1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RESENDE. **Agência de Saneamento Básico do Município de Resende- SANEAR**. Disponível em: <<http://www.resende.rj.gov.br/agencia-de-saneamento-do-municipio-de-resende-%28sanear%29/principal/>>. Acesso em: 6 out. 2015.

ROSSETTO, Adriana Marques; LERÍPIO, Alexandre de Ávila. Gestão de políticas públicas de saneamento básico. In: PHILIPPI JR, Arlindo; GALVÃO JUOR, Alceu de Castro. **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri: Manole, 2012.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiros. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. **Governança democrática e poder local**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Alexandre Caetano da. Regulação sunshine : uma proposta de regulação técnica para o saneamento. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MONTEIRO, Mario Augusto P.; MELO, Alisson José Maia. **Regulação do Saneamento Básico**. Barueri, SP: Manole, 2013.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. 4. reemp. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADIN 1842/RJ**. Ementário nº 2701-1. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicado em 16 set. 2013.

TERESINA. **Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Teresina – ARSETE**. Disponível em: <<http://arsete.teresina.pi.gov.br/inicial>>. Acesso em: 2 out. 2015.

TONETO JUNIOR, Rudnei; SAIANI, Carlos César Santejo. Regulação econômica dos serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. **Gestão do saneamento básico**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri: Manole, 2012.

TUBARÃO. **Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão - AGR-Tubarão**. Disponível em: <<http://www.agr.sc.gov.br/>>, acesso em: 01 out. 2015.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim; DUMONT, Lígia Maria Moreira. Controle Público e Orçamento Federal: avaliando o papel do SIAFI. **Informática Pública**, v. 5, n.1, p. 49-64, 2003.

VIDAL, Josep Pont. **Continuidade e mudança na gestão pública do Estado do Pará**: uma introdução. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

VIDIGAL, Augusto Maciel. As agências reguladoras e seus poderes especiais no ambiente institucional contemporâneo brasileiro. In: Brasil. Tribunal de Contas da União. **Regulação de serviços públicos e controle externo**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008.