

# SANEAMENTO ∞ BÁSICO ∞ REGULAÇÃO ∞



SANEAMENTO  
BÁSICO  
REGULAÇÃO 2008

## **REALIZAÇÃO**

*Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR*  
*Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE*  
*Copyright © 2008*  
*Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR*

## **CAPA E DIAGRAMAÇÃO**

Everton Sousa de Paula Pessoa

## **EDITORA**

Pouchain Ramos

## **DISTRIBUIÇÃO E INFORMAÇÕES**

Câmara Técnica de Saneamento da ABAR  
Av. Santos Dumont, 1789, 14º andar  
Telefone: (85) 3101.1027  
CEP. 60150-160 - Fortaleza - Ceará

## **TIRAGEM**

1.000 exemplares

Saneamento Básico: Regulação 2008.

Saneamento Básico: Regulação 2008. -- Fortaleza : Pouchain Ramos, 2008.  
60 p. il. ; 22cm.

Realização: Associação Brasileira de Agências de Regulação - ABAR, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.

ISBN 978-85-98-25916-1

I. Saneamento Básico. II. Título.

CDD: 628.4

# EQUIPE TÉCNICA

## **Coordenação Geral**

### **Câmara Técnica de Saneamento da ABAR**

Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

## **Coordenação Técnica**

Alceu de Castro Galvão Junior

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

## **Equipe Técnica**

Álison José Maia Melo

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

Karla Bertocco Trindade

Agência Reguladora de Saneamento e de Energia do Estado de São Paulo – ARSESP

Eduardo Henrique da Cunha

Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR

Frederico Araújo Turolla

Pezco Pesquisa & Consultoria

Liliane Sonsol Gondim

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

Alexandre Caetano da Silva

Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE

## **Apoio Administrativo**

Waldelane Alves

# DIRETORIA ABAR

## **Presidente**

Wanderlino Teixeira de Carvalho

## **Diretores**

Ricardo Pinto Pinheiro

Luiz Felipe David Marin

Zevi Kann

Victor Martins

Antônio Lomanto Netto

## **Vice-presidente Regional Norte**

Miguel Fortunato Gomes dos Santos Júnior

## **Vice-presidente Regional Sul**

Alcides José Saldanha

## **Vice-presidente Regional Sudeste**

Sergio Burrowes Raposo

## **Vice-presidente Regional Nordeste**

Ranilson Brandão Ramos

## **Conselho Fiscal**

Antônio Valdir Riva

José Luiz Lins dos Santos

Nelito Vieira Cavalcante

Francisco Cardoso de Camargo Filho

Ari Soares da Silva

Francisco Xavier Monteiro da França

## **Secretário Executivo**

Marco Antônio Sperb Leite

# SUMÁRIO

<i>Apresentação</i> .....	07
<i>1. Introdução</i> .....	09
<i>2. A Lei Federal nº 11.445/07</i> .....	13
<i>3. Características Gerais</i> .....	17
<i>4. Receitas das Agências Reguladoras</i> .....	29
<i>5. Características do Quadro Dirigente</i> .....	33
<i>6. Aspectos do Quadro de Pessoal</i> .....	41
<i>7. Características Operacionais das Agências Reguladoras</i> .....	47
<i>8. Conclusões e Desafios para o Setor</i> .....	57
<i>9. Recomendações</i> .....	59





# APRESENTAÇÃO

A lei 11.445 de 2007 constituiu um importante marco para a Institucionalidade do setor de saneamento. A lei não apenas reafirmou a necessidade e a obrigatoriedade da regulação nos serviços de saneamento, como também estabeleceu um quadro de princípios e objetivos que devem nortear as práticas regulatórias setoriais, além de definir um conjunto de direitos e deveres dos diversos agentes do setor.

A adequação das agências reguladoras já instaladas no país para atendimento às obrigações desta lei exigirá esforços não desprezíveis. Da mesma forma, o desenho das novas entidades requer cuidados e preparação significativa. As características desse desenho são fundamentais para a efetividade da regulação, tais como, a forma de condução de dirigentes ou conselheiros; o tamanho do conselho decisor; os mecanismos de controle social; os instrumentos de financiamento da entidade; os requerimentos de publicidade e transparência; entre outros, e importam de maneira decisiva na obtenção de resultados positivos a partir do processo regulatório.

Diante deste contexto, a presente publicação editada pela ABAR busca analisar o estado da arte da regulação setorial, de forma a apreender com as experiências em andamento e traçar recomendações e perspectivas para o fortalecimento institucional da regulação, tarefa esta não só de responsabilidade das agências reguladoras, mas de todos os atores do setor.

**Wanderlino Teixeira de Carvalho**

*Presidente da ABAR*

**Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes**

*Coord. Câmara Técnica de Saneamento da ABAR*



# 1

# INTRODUÇÃO

A qualidade, a clareza e a estabilidade dos marcos regulatórios setoriais são atributos que interessam diretamente à sociedade em geral. De um lado, propiciam incentivos à contribuição do setor privado no financiamento de investimentos que o Estado não é capaz de realizar. De outro lado, a segurança dos marcos regulatórios contribui também para a geração de investimentos pelo setor público e por suas empresas, inclusive as de economia mista, por permitir melhores condições de financiamento e um horizonte mais definido para o planejamento. Assim, serviços com regulação frágil ou inexistente tendem a enfrentar escassez de investimentos, tanto públicos quanto privados.

Desde meados da década passada, o país assiste a avanços importantes no tocante a vários marcos regulatórios setoriais. Trata-se de avanço não-linear e sujeito a grande inconstância. Para o setor de saneamento, o ano de 1997 marcou a constituição das primeiras agências reguladoras subnacionais<sup>1</sup>, nos Estados do Rio de Janeiro e do Ceará, e no município de Cachoeiro do Itapemirim, Estado do Espírito Santo. Desde então, foram criadas várias entidades reguladoras, em âmbito municipal e estadual, sendo que todas

---

<sup>1</sup> Entende-se como regulação subnacional, aquela exercida por estados e municípios da federação.

elas enfrentam grandes desafios na área institucional. Entre estes, ressaltam-se questões relacionadas à dependência do Poder Executivo, a freqüentes limitações discricionárias na disponibilidade de recursos orçamentários, à fragilidade dos marcos legais no nível dos poderes concedentes, à insuficiência de capital humano com formação específica, ao baixo aproveitamento do potencial de economias de escala na função regulatória, entre outros.

Somente após dez anos do início da constituição das agências reguladoras subnacionais, é que os setores de abastecimento de água e de esgotamento sanitário dispuseram de uma política federal, a Lei nº 11.445/07, que estabelece diretrizes gerais para o saneamento básico. O grande destaque desta lei é a obrigatoriedade da regulação dos serviços como condição para a validade dos contratos de delegação da prestação dos mesmos. Ademais, é exigida regulação independente e autônoma, com tecnicidade e transparência. Desta forma, a regulação visa garantir maior eficiência na prestação dos serviços a partir da fiscalização das concessionárias, públicas ou privadas, por agências dotadas de qualificação e capacitação técnica, que se utilizem de processos transparentes para a tomada de decisões e cuja autonomia privilegie as decisões técnicas e de longo prazo, em detrimento de interferências externas e pontuais. Este novo cenário, ao trazer mais estabilidade para os agentes que atuam no setor, reduz as incertezas e os custos a ela associadas, e poderá contribuir para a atração de recursos financeiros e para impulsionar o processo de universalização.

Diante desse contexto, faz-se necessário desenvolver condições para a criação, ou para o aprimoramento das estruturas de regulação nos estados e municípios brasileiros. Para tanto é essencial conhecer o estado da arte da regulação da prestação dos serviços de saneamento, de forma a aprender com as experiências já existentes e, assim, otimizar os recursos que devem ser mobilizados na implantação e no aperfeiçoamento do ambiente regulatório setorial.

A curva de aprendizado da prática regulatória é íngreme, especialmente na presença de indefinições institucionais tão marcantes quanto as das diversas realidades locais e regionais brasileiras. Em conseqüência, o investimento na sistematização dos principais elementos das diversas experiências existentes apresenta elevada taxa de retorno para os reguladores e, em conseqüência, para toda a sociedade.

Desta forma, a ABAR realizou uma pesquisa com as Agências Reguladoras do setor, cujos resultados foram compilados nos Quadros 1 a 8, mediante questionário que abrangeu cinco aspectos gerais da atuação das Agências:

- Características Gerais das Agências Reguladoras – Quadro 1;
- Receitas das Agências Reguladoras – Quadro 2;
- Características do Quadro Dirigente – Quadros 3 e 4;
- Características do Quadro de Pessoal – Quadros 5 e 6;
- Características Operacionais – Quadros 7 e 8.

Para a realização da pesquisa, todas as agências filiadas a ABAR com competência para atuar no saneamento básico foram convidadas, tendo participado da enquete as seguintes instituições:

**Adasa** – Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal;

**Agenreg** – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande (MS);

**AGR** – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos;

**Agergs** – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul;

**Agersa** – Agência Municipal de Regulação de Serviços de Saneamento de Cachoeiro do Itapemirim (ES);  
**Agesc** – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina;  
**Amae** – Agência Municipal de Água e Esgotos (Joinville - SC);  
**Arce** – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará;  
**Arpe** – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco;  
**Arsal** – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas;  
**Arsam** – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas;  
**Arsban** – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (RN);  
**Arsesp** – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo; e  
**ATR** – Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos.

Trata-se do primeiro levantamento de informações sobre o assunto, sem a adoção de um método científico mais aprofundado e, portanto, sujeito a melhorias, mas de importância fundamental para refletir o momento atual de evolução da gestão da regulação do setor de saneamento, e situá-lo frente aos desafios colocados pela Lei Federal nº 11.445/07.

O período de referência desta pesquisa data de junho de 2008. Em 2009 espera-se dar seqüência a este levantamento com o intuito de acompanhar as melhorias e inovações neste ambiente e difundir as boas práticas identificadas.

# 2

## A LEI FEDERAL N<sup>o</sup> 11.445/07

Após mais de duas décadas de discussão, que resultou na elaboração de vários projetos de lei, entre os quais os de nºs 199/91, 266/96, 4.147/01, e 5.296/05, foi promulgada em janeiro de 2007 a Lei Federal nº 11.445. Essa lei estabeleceu diretrizes nacionais para organização, prestação, delegação, fiscalização e regulação dos serviços públicos de saneamento básico e definiu, ainda, a política federal para o setor.

Nesse sentido, particularmente no âmbito da delegação desses serviços, a referida lei definiu os pré-requisitos de validade para os contratos que tenham por objeto a delegação de qualquer dos serviços públicos de saneamento básico. A esse respeito dispõe o artigo 11 da lei:

**Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:**

- I - a existência de plano de saneamento básico;
- II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;
- III - **a existência de normas de regulação que prevejam os meios**

**para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização<sup>2</sup>;**

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. (grifos nossos)

Sem retirar a importância das demais condições, a exigência do inciso III do artigo em destaque consagra o entendimento segundo o qual o setor de saneamento básico, observadas suas características principais, possui falhas de mercado que exigem a regulação econômica e técnica, com vistas à eficiência qualitativa e econômica da atividade. Esse dispositivo não apenas condiciona a validade dos contratos à existência de normas de regulação, mas também determina a obrigatoriedade de designação da “entidade de regulação e fiscalização”. Ademais, a lei disciplinou ainda as características essenciais dessa entidade. O artigo 21, que introduz o Capítulo V, referente à regulação, explica:

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

---

<sup>2</sup> Particularmente, entende-se que o conceito de regulação compreende a atividade fiscalizatória; somente se pode conceber a individualização das expressões, pelo legislador, como forma de enfatizar o poder fiscalizatório e sancionatório que detêm as agências reguladoras. Nesse sentido, admite-se a secção dos conceitos, uniformizando-se o presente artigo com o texto legal.



Pela leitura do dispositivo, fica difícil não se admitir, como modelo administrativo mais adequado à consecução de tais princípios, dentre aqueles previstos no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a estrutura autárquica, mais conhecida no âmbito regulatório sob a denominação de agências reguladoras independentes. Logo, de acordo com a Lei nº 11.445/07, a delegação de serviços públicos de saneamento está umbilicalmente associada à obrigatoriedade de regulação desses serviços por agência reguladora. Parece claro que os princípios em questão, bem como os meios necessários para sua instrumentalização, deverão ser previstos quando da elaboração da lei criadora da agência reguladora.

Todavia, a lei vai mais além, determinando condições mínimas para que a agência reguladora possa atuar, de forma plena, na regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico. Com efeito, a lei destaca a obrigatoriedade de regras regulatórias, mediante o estabelecimento de um arcabouço normativo regulatório, previamente à licitação para delegação dos serviços públicos de saneamento básico e à celebração do contrato decorrente. Dessa forma espera-se obter maior segurança jurídica para o setor, diante da existência de regras claras e pré-definidas, de um maior número de licitantes para a concessão dos serviços, criando oportunidades mais vantajosas para a Administração Pública com a obtenção de tarifas mais módicas.



# 3

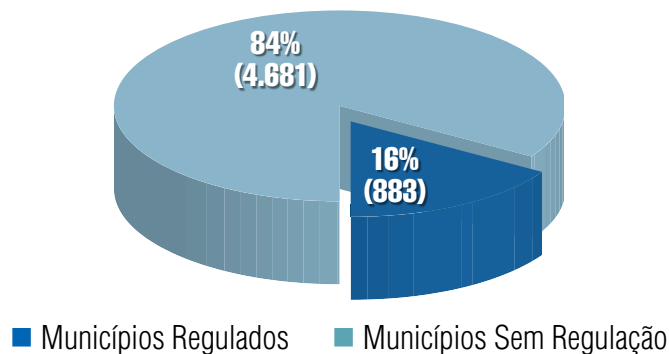
## CARACTERÍSTICAS GERAIS

### **Conjuntura da Regulação Setorial**

A análise da Figura 1 e do Quadro 1 indica que 84% dos municípios brasileiros não possuem entidade responsável pela regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. O dado é bastante relevante ao se considerar que a Lei nº 11.445/07 determinou, alterando a Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, Lei Federal nº 8.987/95, em seu artigo 42, § 3º, um prazo limite para os contratos então vigentes, que deverão se adequar às novas normas setoriais até o final de 2010. Após esse prazo, os novos contratos a serem celebrados, quando tiverem por objeto a prestação dos serviços de saneamento básico, deverão estar em conformidade com a Lei de Diretrizes Nacionais, que, como observado, condiciona a delegação à existência de entidade reguladora com regras pré-definidas.

O prazo para cumprimento dos requisitos da Lei nº 11.445/07 pode ser considerado exíguo, levando-se em conta o tempo e os recursos necessários para as atividades de: concepção do marco regulatório; tramitação legislativa, para a publicação das leis de criação

das agências reguladoras; preenchimento dos cargos em comissão e efetivos dessas agências – estes últimos providos sempre mediante concurso público; elaboração dos regulamentos, sobretudo quando se condiciona sua aprovação e publicação à realização de audiências ou consultas públicas; treinamento de quadro de pessoal, entre outros. Note-se que a dificuldade na obtenção dos recursos financeiros, ou eventuais empecilhos de outras naturezas, tendem a amplificar os prazos necessários para o cumprimento das atividades anteriores, o que torna o prazo estipulado mais reduzido. A ausência dos instrumentos e estruturas regulatórias necessárias, especialmente após o ano de 2010, poderá deixar boa parte das concessões atualmente existentes em situação jurídica de invalidade, trazendo grande insegurança para a prestação dos serviços com impacto provável sobre obras e investimentos planejados.



**Figura 1 – Quantidade de municípios regulados no país**

Data de referência: junho/2008

É de se esperar ainda que futuras regulamentações para acesso a financiamentos e recursos não onerosos da União estejam condicionadas à implementação da lei pelos poderes

concedentes. Tendo em vista que os operadores setoriais tipicamente dependem de recursos externos de fomento, seria de se esperar que esta exigência contribuiria para uma maior celeridade na implantação da regulação dos serviços. Entretanto, apesar da necessidade de efetivação da regulação, não se vem observando, em larga escala, após a promulgação da lei, movimentação pró-ativa dos entes políticos no sentido de implantar a Lei nº 11.445/07 no âmbito sub-nacional. Pode-se propor que isso ocorre devido a dois principais motivos, um deles jurídico-político e o outro de cunho econômico.

O primeiro desses impasses é justamente a questão mais do que controvertida acerca da titularidade dos serviços públicos, não apenas aquela em discussão no Supremo Tribunal Federal, relativa às regiões metropolitanas, mas inclusive em relação aos sistemas integrados de municípios. Já o impasse econômico é verificado pela inviabilidade financeira de se instituir, para cada uma das Municipalidades e dos Estados da Federação, uma agência reguladora que possua características de independência decisória, autonomia e alta especialização técnica (tecnicidade), entre outras, e que tenha em seus quadros profissionais, técnicos qualificados e com salários compatíveis com a especificidade da atividade, o que gera um custo difícil de ser suportado exclusivamente por cada um dos municípios. Neste sentido, estudo<sup>3</sup> realizado em 2.523 municípios operados por companhias estaduais de saneamento e com até 200 mil economias de água e esgoto, demonstrou a inviabilidade da regulação por agência municipal nos termos da Lei nº 11.445/07 em 97% da amostra.

Como alternativa para viabilizar a regulação, a Lei nº 11.445/07, previu, em seu artigo 8º que:

---

**3** GALVÃO JUNIOR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da Regulação Subnacional dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário sob a Lei 11.445/2007. **Engenharia Sanitária Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 222-31, abr./maí. 2008.

## Quadro 1 – Características Gerais das Agências Reguladoras de Saneamento Básico

Agência	Estado/Município	Lei de Criação	Concessões Reguladas Água/Esgoto		
			Concessionária	Tipo da Concessionária	Concessões Reguladas
ADASA	Distrito Federal	3.365/2004	CAESB	Economia Mista	1
AGENREG	Campo Grande/MS	4.423/2007	Águas Guariroba S.A.	Empresa Privada	1
AGR	Goiás	13.550/1999	SANEAGO	Economia Mista	224
AGERGS	Rio Grande do Sul	10.931/1997	CORSAN	Economia Mista	47
AGERSA	Cachoeiro do Itapemirim/ES	4.798/99	CITAGUA	Economia Mista	1
AGESC	Santa Catarina	13.533/2005	Não	Não	Não
AMAE	Joinville/SC	4.341/01	Águas de Joinville	Economia Mista	1
ARCE	Ceará	12.786/1997	CAGECE	Economia Mista	148
ARPE	Pernambuco	11.742/2000 (atual 12.524/2003)	COMPESA	Economia Mista	186
ARSAL	Alagoas	6.267/2001	CASAL	Economia Mista	77
ARSAM	Manaus/AM	2.568/1999	Águas do Amazonas S/A	Empresa Privada	1
ARSBAN	Natal/RN	5.346/2001	CAERN	Economia Mista	1
ARSESP	São Paulo	LC 1.025/07	SABESP	Economia Mista	156 + regiões metropolitanas
ATR	Tocantins	1.758/2007	SANEATINS	Emp. Privada	39
<b>TOTAL</b>				<b>3 - Empr. Privada 10 - Econ. Mista</b>	<b>883</b>

(1)156 leis municipais autorizativas e convênios de cooperação nos termos da Lei 11.445, autorizando a delegação da regulação a ARSESP.  
Data de referência: junho/2008

Instrumento de Delegação da Regulação Firmado (quant.)			Demais Setores da Infra-Estrutura Regulados					
Lei/Convênio	Convênio	Outros	Energia Elétrica	Gás Canalizado	Transportes	Resíduos Sólidos	Recursos Hídricos	Outros
1 (Contrato de Concessão)	–	–	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
–	–	Contrato de Concessão n.104	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
7	217	–	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Não	47	–	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
1	–	Contrato de Concessão + Aditivos	Não	Não	Não	Não	Não	Não
–	–	–	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
4.341/01	–	–	Não	Não	Não	Não	Não	Não
1 (Juazeiro do Norte)	147 c/ Estado	–	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
–	186	–	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim
–	–	–	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
1 Convênio (ARSAM e Prefeitura de Manaus)	1 c/ Município	–	Não	Não	Sim	Não	Não	Não
Lei 5.250/2001	–	Contrato de Concessão	Não	Não	Não	Não	Não	Não
156(1)	–	–	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
–	39 c/Estado	–	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não
<b>169</b>	<b>637</b>	<b>–</b>	<b>8 - Sim 6 - Não</b>	<b>6 - Sim 8 - Não</b>	<b>8 - Sim 6 - Não</b>	<b>0 - Sim 14 - Não</b>	<b>2 - Sim 12 - Não</b>	<b>4 - Sim 10 - Não</b>

**Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. [grifos nossos]**

Assim, abre-se a possibilidade de delegação, pelos titulares dos serviços, da atividade regulatória para agências reguladoras estranhas à sua esfera de governo. Trata-se de medida salutar e pragmática, dada a impossibilidade de alguns entes federativos organizarem uma agência reguladora com os requisitos de independência funcional e financeira necessários, conforme já se afirmou.

Neste sentido, a Lei nº 11.107/05, que trata dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação, aponta formas institucionais de participação conjunta dos entes políticos na realização de serviços públicos. O outro dispositivo que destaca bem essa intenção é o artigo 15 da Lei nº 11.445/07, que dispõe, *in verbis*:

Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal;

II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

Parágrafo único. No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber coo-



peração técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores.

Pelos trechos juntados, observa-se que a lei já leva à conclusão de que a regulação, para que possa atingir seus objetivos, deverá ser prestada ou por uma agência reguladora intermunicipal, ou por agência reguladora estadual, com poderes também delegados em razão de consórcio público ou convênio de cooperação, com a participação do respectivo estado-membro. Na verdade, esta última é ainda mais desejável, tendo em vista o aspecto econômico já relatado, e também porque as agências reguladoras estaduais são em regra multissetoriais, abrangendo serviços como energia elétrica – com delegação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) –, transportes intermunicipais e gás canalizado, garantindo ganhos não somente em escala, mas também em escopo. Neste contexto, já são reportadas experiências de delegação da regulação por parte de municípios no âmbito da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs), da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) e da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arseps).

Entretanto, não se descarta, ressalte-se, a possibilidade de celebração de outros instrumentos, equivalentes aos consórcios e convênios de cooperação, para a consecução de tais fins, assim como a própria regulação por agência municipal.

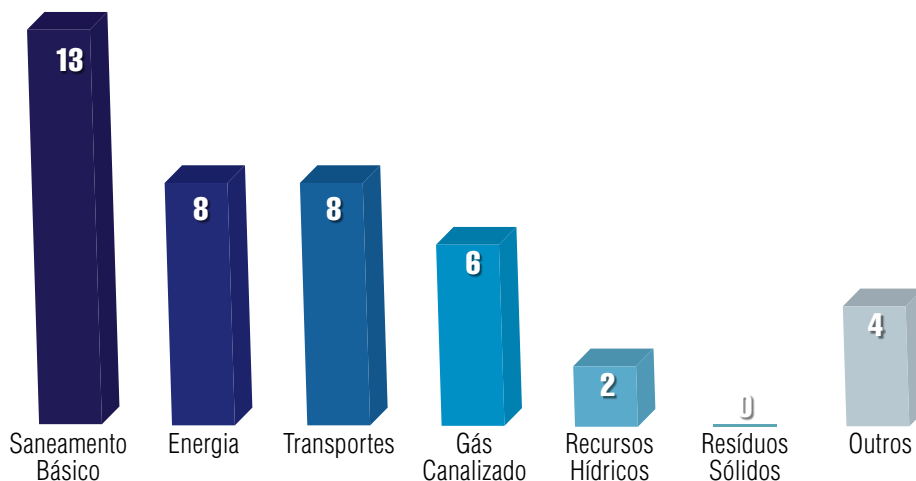
Nessa perspectiva, o vazio regulatório constatado na Figura 1 pode gerar duas espécies de riscos, ambas preocupantes. O primeiro a destacar é tornar ineficaz a própria Lei nº 11.445/07 caso os serviços de saneamento básico continuem, após 2010, a ser delegados sem a existência das normas regulatórias e da entidade responsável pela regulação, e tais contratos não sejam tidos por inválidos pelo Ministério Público e pelos Tribunais em razão

dos prejuízos que tal determinação poderiam causar. O segundo risco é observado caso as agências reguladoras sejam criadas ou os instrumentos de delegação da regulação e fiscalização sejam firmados às pressas, para atender aos ditames da Lei nº 11.445/07, podendo resultar em uma regulação institucionalmente fraca e ineficiente, indo de encontro aos princípios regulatórios estabelecidos no artigo 21 da lei. Em ambas vislumbra-se prejuízo para a regulação dos serviços públicos de saneamento, e porque não dizer para a própria qualidade dos serviços, já que a regulação garante estabilidade e equilíbrio ao ambiente regulatório, compondo dissensões entre titular, prestador e usuários dos serviços, tornando efetivo o cumprimento dos contratos pelos referidos agentes.

Com relação à distribuição espacial das agências, observa-se maior participação de agências estaduais. Isso é plenamente justificável em razão dos entraves já destacados. Ademais, a distribuição geográfica permite constatar a existência de lacunas regulatórias em estados importantes da federação como Minas Gerais, Paraná e Bahia, que sequer instituíram agências reguladoras, conforme demonstrado no Mapa “Saneamento Básico – Regulação”.

## **Regulação Multissetorial**

A maioria das agências de saneamento pesquisadas atua de forma multissetorial, notadamente nas áreas de energia e gás canalizado, conforme demonstram a Figura 2 e o Quadro 1. Destas agências, somente três, a Agência Municipal de Regulação de Serviços de Saneamento de Cachoeiro do Itapemirim (Agersa), a Agência Municipal de Água e Esgotos (Amae) e a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (Arsban), atuam exclusivamente no setor de saneamento, cujas competências estão limitadas ao âmbito das concessões municipais reguladas.



**Figura 2 – Áreas de atuação das agências reguladas**

Data de referência: junho/2008

A existência de agências multissetoriais é relevante na medida em que o setor de saneamento pode se aproveitar da experiência adquirida na regulação de outros serviços públicos cuja estrutura institucional já está mais consolidada. Por serem serviços públicos e que também se utilizam de estruturas de redes, a similitude dos instrumentos de regulação utilizados pode contribuir para que a regulação dos serviços de saneamento não tenha de partir da estaca zero em algumas situações. Exemplo deste ganho de escopo pode ser retratado na regulamentação das condições da prestação dos serviços de água e esgoto, editada pela maioria das agências reguladoras existentes e cujo modelo seguiu os termos da Resolução nº 456/00 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Além disso, as economias de escala e de escopo geradas podem minimizar a situação de escassez de recursos disponíveis, bastante comum entre as agências reguladoras. Ainda é possível atribuir às estruturas multissetoriais um risco menor na captura de seus agentes.

Outro aspecto identificado com bastante frequência na pesquisa é a existência de várias empresas com participação acionária estatal (economia mista), especialmente as companhias estaduais de saneamento básico, reguladas por agências criadas no âmbito do seu acionista majoritário. Trata-se de aspecto importante para ser acompanhado, pois poderá configurar conflito de interesse entre as partes, com prejuízo para os municípios que delegarem às agências estaduais a atribuição de regular suas concessões de serviços de saneamento. Nesse sentido, e considerando a necessidade de implantação desse modelo no contexto nacional, é imperativo que tais agências sejam dotadas efetivamente de instrumentos e condições que garantam sua autonomia e independência em relação ao poder executivo estadual e ao prestador de serviços, tais como mandatos para seus diretores, preferencialmente não coincidentes e aprovados pelo poder legislativo estadual, e taxa de regulação direcionada a custear especificamente as despesas da entidade, independente de autorização do executivo estadual.

## **Regulação dos Resíduos Sólidos**

A definição de saneamento básico da Lei nº 11.445/07, a qual incorpora a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, traz importantes conseqüências para estes serviços, tornando obrigatória sua regulação. Por outro lado, a inexistência de agências que atuem efetivamente neste setor, conforme apontado na Figura 2, demonstra ser este mais um grande desafio para as agências reguladoras. Conforme já ressaltado, a partir de 2010, os

atuais e os novos instrumentos de delegação da prestação desses serviços tornar-se-ão irregulares caso já não estejam regulados.

Todavia, a Lei nº 11.445/07, nos artigos 9º, inciso II, e 10<sup>4</sup>, abre uma ressalva para a regulação destes serviços, visto que não é obrigatória a existência do ente regulador quando não há a celebração de instrumento contratual de delegação da prestação dos serviços pelo titular, ou seja, nos casos em que tais serviços são prestados por órgão ou entidade própria do titular dos serviços. Essa determinação negativa reflete diretamente no serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, tradicionalmente prestado pelo município, diretamente, em pequenas localidades, ou através de empresas públicas em grandes cidades e capitais.

Assim, nestes casos não se pode exigir, pelo menos sob fundamento legal, a necessidade de normas regulatórias e de entidade responsável pela regulação desse serviço. É possível que se proponha, com a realização dos consórcios e convênios de cooperação, na forma da Lei nº 11.107/05, ou sob outras formas de acordo, a delegação da regulação desses serviços, destacando-se as vantagens da regulação para a ordem econômica do setor. Op-tando nesse sentido, deverá ser elaborado todo um arcabouço normativo para esse setor, sem prejuízo de se tomar como referência as experiências nos setores de energia elétrica, de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

---

**4** Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: [...]

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;

Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.



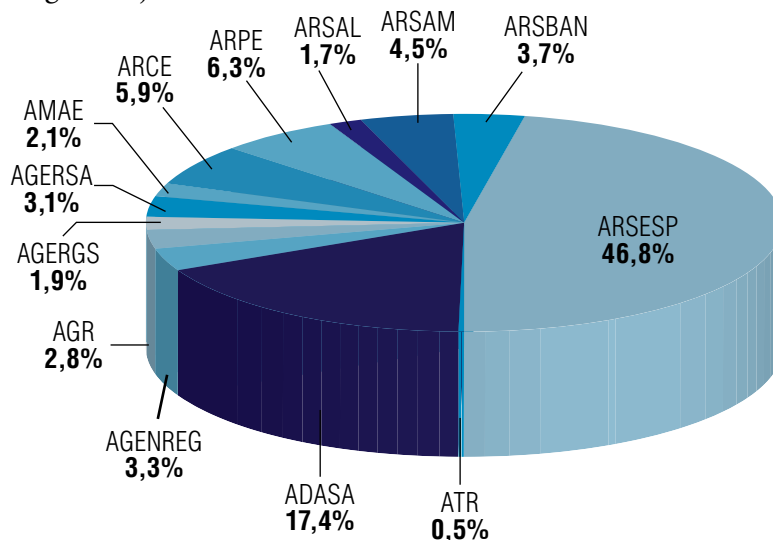
# 4

## RECEITAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Conforme demonstrado na Figura 3 e no Quadro 2, as agências reguladoras arrecadam cerca de R\$ 3,6 milhões reais para custeio de suas atividades. A análise da estrutura de receitas das agências reguladoras com base nessa figura deve ser realizada com algumas ressalvas. Dado o estágio preliminar da regulação setorial, a suficiência das receitas atuais se refere apenas aos objetivos já cumpridos pelas entidades reguladoras, cabendo avaliação sobre se continuarão a ser suficientes com a incorporação de todo o rol de obrigações expressas na Lei nº 11.445/07. Além disso, em várias agências, o repasse de recursos é realizado mediante instrumentos de caráter precário como convênios e acordos com governos e prestadores de serviços, com valores abaixo daqueles necessários para o atendimento das funções regulatórias.

O custo regulatório repercute diretamente na modicidade tarifária. Cumpre destacar também que um maior investimento na regulação geralmente repercute na melhoria da qualidade dos serviços, ao argumento de que esta atividade passaria a dispor de maiores condições financeiras para regular os serviços. Nesse sentido, constata-se a necessidade de se chegar a um ponto de equilíbrio entre, de um lado, a modicidade tarifária, e, de outro, a qualidade dos serviços prestados, ante a avaliação da relação custo-benefício dos gastos públicos com a regulação. Para tanto, é crucial a realização de estudos de impacto orça-

mentário, financeiro e econômico para a regulação, na tentativa de se obter uma margem ótima de gastos gerais com essa atividade, particularmente para os eventuais projetos de criação de agências reguladoras, e com os investimentos para a melhoria da atuação regulatória, para as agências já institucionalizadas.



**Figura 3 – Arrecadação média das agências reguladoras de saneamento básico**  
**Valor Total R\$ 3.631.591,51**

Data de referência: junho/2008

Neste aspecto, sugere-se a possibilidade de avaliação da relação custo-benefício da regulação associada aos resultados esperados em termos de eficiência e eficácia dos serviços, ou mesmo da aplicação de modelos de eficiência comparada (DEA ou Fronteira Estocástica) às entidades reguladoras da mesma forma como estas poderiam aplicar a seus regulados ou na comparação em corte transversal.



## Quadro 2 – Receitas das Agências Reguladoras de Saneamento Básico

Agência	Taxa de Regulação	Base Legal	Arrecadação Média (R\$/mês)	Início Arrecadação (mês/ano)
ADASA	TFS - 1% da Receita Operacional	Lei Complementar/DF 711/2005	634.721,00	mai/06
AGENREG	1% sobre faturamento bruto mensal	Item 10.11.1 do Edital de Concorrência n. 13/99	120.000,00	dez/00
AGR	R\$ 100.000,00/mês	Lei 14.939/2004 Lei 13.569/1999	100.000,00	–
AGERGS(RS)	o valor previsto, para ingresso em 2009, representa em média R\$70.000 por mês	–	70.000,00	não iniciou
AGERSA	–	Contrato Concessão	112.000,00	jul/99
AGESC	A Agência, esta elaborando o plano de regulação em Saneamento Básico.	–	–	–
AMAE	R\$ 75.000,00/mês para o ano de 2008	Lei 4341/01 alterada pela Lei 4924/03 alterada pela Lei 5670/06	75.000,00	jun/01
ARCE	R\$ 214.000,00/mês para o ano de 2008	1º termo aditivo Conv. 20/2001	214.000,00	set/01
ARPE	R\$ 229.000,00/mês para o ano de 2008	Lei 11.921/2000	229.000,00	jun/02
ARSAL	Previsão de R\$ 60.000,00/mês para ano de 2008	–	60.000,00	–
ARSAM	1%	Lei 2.568/1999	163.870,51	jul/00
ARSBAN	R\$ 135.000,00/mês para o ano de 2008	Art. 5º, §1º da Lei 5250/01	135.000,00	mai/02
ARSESP	0,5% da receita das concessões reguladas	LC 1.025/07 e Decreto 52.455/07	1.700.000,00 (1)	ago/08
ATR	0,5% receita anual	Art. 16 Lei 1.758/07	18.000,00	mar/08
<b>TOTAL</b>			<b>3.631.591,51</b>	

(1) A ARSESP já recebe 0,5% da receita de gás canalizado, totalizando cerca de R\$ 1.385.246,74/mês. A cobrança da taxa será regulamentada pela Agência para início da arrecadação da taxa.

Data de referência: junho/2008



# 5

## CARACTERÍSTICAS DO QUADRO DIRIGENTE

Uma das maiores críticas a que estão acometidas as agências reguladoras independentes é com relação ao déficit democrático, tendo em vista, de um lado, as competências que lhes são delegadas, com capacidade de influir nas relações entre usuários e prestadores de serviços públicos, e, de outro, as decisões proferidas por dirigentes escolhidos diretamente, pelo chefe do Poder Executivo com ou sem a participação do Poder Legislativo.

Contra isso, a agência reguladora deve dispor de uma série de instrumentos voltados à participação dos usuários nas atividades regulatórias, destacando-se: a criação de conselhos de usuários dos serviços de saneamento básico; a previsão de realização de audiências públicas quando da definição de tarifas e para avaliação da prestação do serviço, e de consultas públicas para recepção de contribuições para os atos normativos editados pela agência reguladora; a existência de uma ouvidoria para o recebimento das reclamações dos usuários e que preveja, sempre quando possível, a realização de mediação. Todos esses instrumentos contribuem, em maior ou menor medida, para a legitimação democrática da agência reguladora.

No entanto, o enfoque discutido nesta seção é quanto à estruturação da diretoria da agência reguladora, bem como a forma de investidura de seus membros. Assim, deve-se

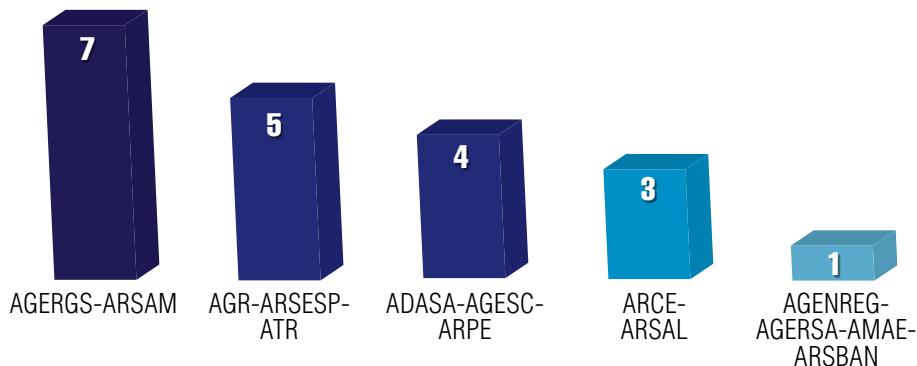
ter como premissa o princípio da regulação na Lei nº 11.445/07, relativa à independência decisória; ou seja, a decisão do órgão dirigente deve, ao máximo, ser afastada de opções político-partidárias, buscando sempre a defesa da instituição regulatória e dos objetivos da regulação – a qualidade dos serviços aliada à modicidade tarifária.

A primeira questão reside na opção entre diretorias monocráticas e colegiadas. Nesse sentido, não há dúvidas de que um órgão colegiado pode refletir, em maior medida, a pluralidade de opiniões e idéias existentes na sociedade. Teoricamente, a direção colegiada possui um respaldo democrático maior para tomada de decisões regulatórias, entretanto, não resta impossível verificar direções monocráticas que possam atuar adequadamente.

Também é preciso verificar o risco de captura dos diretores da agência reguladora. A direção colegiada tende a apresentar decisões de melhor qualidade ao propiciar uma discussão mais aprofundada sobre os temas. Já a direção monocrática se revela mais sujeita a pressões e interferências externas, e representa o ponto de vista de apenas um indivíduo.

A Figura 4 e o Quadro 3 demonstram a quantidade de dirigentes para cada uma das agências pesquisadas. Observa-se que na totalidade das agências municipais, a direção é monocrática, enquanto que nas estaduais, a quantidade de dirigentes varia de 3 a 7 membros. É razoável a existência de órgãos colegiados preferencialmente nas agências estaduais, em regra multissetoriais, em razão de um volume maior de processos, que passam a ser diluídos entre os diretores, evitando sobrecargas. Ademais, um maior número de dirigentes, com gratificações compatíveis com a responsabilidade que possuem, também acarreta repercussão no custo regulatório e na modicidade tarifária, de forma acentuada para as agências criadas a nível municipal, não beneficiadas com os ganhos de escala e de escopo. No entanto, esta avaliação pode ser atenuada se as agências contarem com corpos técnicos qualificados e multidisciplinares que contemplem essa necessidade. Vale dizer, quanto me-

lhor fundamentadas as decisões proferidas pela agência reguladora, mais legitimadas elas se apresentam para a sociedade. O fundamental é que os diretores tenham uma visão mais estratégica e saibam avaliar os indicadores e propostas das áreas técnicas.



**Figura 4 – Quantidade de dirigentes das agências de saneamento básico**

Data de referência: junho/2008

No concernente à forma de nomeação da diretoria das agências reguladoras, seus membros normalmente são escolhidos pelo chefe do Poder Executivo. Se a regulação fosse compreendida tão-somente como atividade tipicamente executiva, seria em certa medida aceitável que seus membros fossem escolhidos dessa maneira, considerando-se que este representante foi escolhido pelo povo para administrar a máquina pública. Entretanto, as agências reguladoras independentes vêm ganhando mais força na doutrina especializada, com tendências a ver nessas autarquias verdadeiros centros de poder público, diante das feições da Nova Administração Pública, mas claramente específicos em relação ao obje-

### Quadro 3 – Características do Quadro Dirigente das Agências Reguladoras de Saneamento Básico

Agência	Núm. Diretores/ Conselheiros	Duração do Cargo (anos)	Tem Mandato?	Critério de Seleção dos Dirigentes			Pode ser reconduzido?
				Indicação do Executivo	Indicação do Executivo/ Aprovação Legislativo	Outros	
ADASA	4	5	Sim	Não	Sim	Não	Sim
AGENREG	1	–	Não	Sim	Não	Não	–
AGR	5	4	Sim	Não	Sim	Não	Sim
AGERGS	7	4	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
AGERSA	1	4	Sim	Sim	Não	Não	Sim
AGESC	4	4	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
AMAE	1	4	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
ARCE	3	4	Sim	Sim	Não	Não	Sim
ARPE	4	4	Sim	1 - Sim	3 - Sim	Não	Sim
ARSAL	3	4	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
ARSAM	7	4	Não	Sim	Não	Não	Sim
ARSBAN	1	4	Sim	Sim	Não	Não	Sim
ARSESP	5	5	Sim	Não	Sim	Não	Não
ATR	5	4	Sim	Sim	Não	Não	Sim
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>-</b>	<b>12 - SIM</b> <b>2 - NÃO</b>	<b>10 - SIM</b> <b>4 - NÃO</b>	<b>7 - SIM</b> <b>7 - NÃO</b>	<b>2 - SIM</b> <b>12 - NÃO</b>	<b>12 - SIM</b> <b>1 - NÃO</b>

(1) Quadro provisório (cargos comissionados). O quadro definitivo será formado mediante concurso público.  
Data de referência: junho/2008

tivo regulatório<sup>5</sup>, acumulando algumas funções executivas, legislativas e jurisdicionais, mediante autorização em lei.

Nesse sentido, passa a ser interessante a estipulação quanto à aprovação dos dirigentes pelos membros do Poder Legislativo. Estes são os representantes do povo naquela esfera política para elaboração de leis e fiscalização das atividades do executivo. Assim, nada mais justo do que submeter os membros escolhidos pelo Executivo à sabatina do Poder Legislativo, equivalendo a uma argüição promovida pelo próprio povo, quanto à idoneidade moral e à reputação ilibada desses membros. Trata-se, portanto, de mais uma forma para trazer maior legitimidade para a agência reguladora e para a tomada de suas decisões. Entretanto, a participação do poder legislativo na aprovação dos dirigentes das agências se verifica somente na metade das quatorze agências pesquisadas, conforme demonstrado no Quadro 3.

Em que pese as considerações feitas, entende-se que o modelo sem a participação do legislativo não seria o ideal. Haveria outras conformações igualmente aceitáveis, como a escolha de diretores dividida entre os Poderes Executivo e Legislativo, ou a eleição pela própria população, mas esse último caso é, por enquanto, impraticável no país, em razão da cultura da regulação ser bastante recente. A escolha do quadro dirigente da agência reguladora tão-somente pelo chefe do Poder Executivo pode trazer algumas complicações caso se opte pela realização de consórcios intermunicipais, porque ocasionará eventuais atritos político-partidários.

Note-se que, no caso da escolha pelo Poder Executivo, a alternância de mandatos permite que, após uma segunda rodada de indicações, o colegiado seja composto por membros

---

**5** Cf. Aragão, Alexandre Santos. Agências reguladoras: algumas perplexidades e desmistificações. In GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008, p. 35-49.

de matizes políticas distintas, o que tende a criar pesos e contrapesos internos ao conselho decisor. É neste sentido que a nomeação direta pelo Poder Executivo continua sendo defendida em várias jurisdições como uma forma adequada para os objetivos regulatórios.

Igualmente, considera-se que a forma de nomeação dos dirigentes não é o mais importante dos fatores para a legitimação democrática da agência reguladora. Outro fator normalmente mais considerado pelos usuários dos serviços regulados é, por exemplo, o acesso da população à agência reguladora, por intermédio de uma ouvidoria, para apresentar reclamações, sugestões, consultas e denúncias.

Além disso, constata-se que a indicação de quadros técnicos gerenciais pelo Poder Executivo ocorre em um terço das Agências Reguladoras, conforme ficou constatado no Quadro 4. Este procedimento viola diretamente as características básicas de independência e de autonomia administrativa das agências. Compete ao dirigente maior da agência reguladora a escolha dos membros ocupantes de cargos gerenciais. Nesse sentido, cabe à agência reguladora defender a política definida na Lei nº 11.445/07 para as agências de regulação, na busca de maior independência e autonomia administrativa, para evitar ingerências desnecessárias e prejudiciais para a regulação da prestação dos serviços de saneamento básico. Se de certa forma é inevitável que a indicação dos dirigentes se dê pelos chefes do poder executivo, seja estadual ou municipal, sendo desejável a sabatina para sua aprovação, a contratação do corpo técnico intermediário que vier a ocupar quadros em comissão deve se dar diretamente pelos dirigentes da agência, a fim de evitar que esta estrutura seja utilizada para acomodar indicações políticas.

Outra característica relevante, também apontada no Quadro 4, é a diversidade de formações profissionais dos diretores de órgãos colegiados de direção, o que permite uma facilitação na compreensão de assuntos regulatórios. Ademais, os mandatos dos dirigentes



devem ter prazos bem diferenciados, para evitar a perda imediata da experiência regulatória adquirida pelos diretores e a possibilidade de ascendência sobre o órgão colegiado pelo respectivo poder concedente.

#### Quadro 4 – Formação Básica do Quadro Dirigente das Agências Reguladoras de Saneamento Básico

Agência	Formação Básica do Quadro Dirigente					Indicação do Quadro Gerencial Técnico	
	Advogado	Economista	Engenheiro	Administrador	Outros	Pelo Executivo	Pelo Quadro Dirigente
ADASA	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim (1)
AGENREG	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
AGR	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
AGERGS	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
AGERSA	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim
AGESC	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
AMAE	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
ARCE	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
ARPE	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
ARSAL	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ARSAM	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim
ARSBAN	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim
ARSESP	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim
ATR	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>TOTAL</b>	<b>10 - SIM 4 - NÃO</b>	<b>6 - SIM 8 - NÃO</b>	<b>11 - SIM 3 - NÃO</b>	<b>9 - SIM 5 - NÃO</b>	<b>8 - SIM 6 - NÃO</b>	<b>5 - SIM 9 - NÃO</b>	<b>13 - SIM 1 - NÃO</b>

(1) Quadro provisório (cargos comissionados). O quadro definitivo será formado mediante concurso público.  
Data de referência: junho/2008



# 6

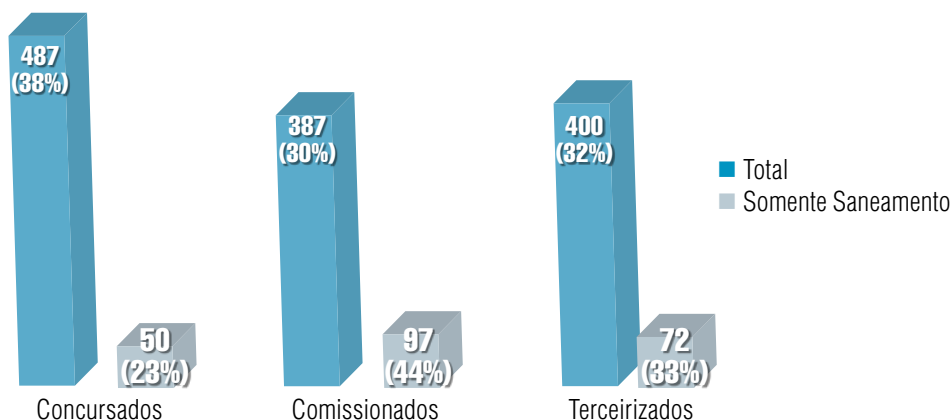
## CARACTERÍSTICAS DO QUADRO DE PESSOAL

### **Quadro de Pessoal**

Dos 219 funcionários das agências reguladoras responsáveis pela regulação dos serviços de saneamento básico, somente 50 (23%) deles são concursados. Os demais, conforme mostram a Figura 5 e o Quadro 5, são comissionados e terceirizados. O excesso de cargos comissionados pode representar risco de interferência política nas atividades regulatórias, além de poder ocasionar rotatividade no quadro de funcionários, reduzindo o potencial de continuidade das ações bem como a transmissão do conhecimento dentro das agências, situação inadequada para o exercício desta atividade. Quando comparados com o total de funcionários das agências, os concursados representam cerca de 38% do total de funcionários das agências pesquisadas.

Outro fator preponderante para a instabilidade do quadro de pessoal das agências reguladoras são os baixos salários a que estão normalmente vinculados, de acordo com dados apresentados no Quadro 5. Tal fator é agravado quando os reguladores obtêm formação em cursos de pós-graduação, adquirindo alta especialização técnica e específica para o setor, restando valorizados sem o retorno financeiro equivalente pela Administração Pú-

blica. Esses reguladores, que buscam melhores condições salariais, passam a ser cobiçados, inclusive pelas próprias entidades reguladas, mediante melhores condições financeiras, ou ainda buscam noutras instituições públicas condições mais favoráveis. Assim, a saída desses profissionais qualificados e experientes para a entrada de novos servidores públicos, em regra, alheios às questões regulatórias, proporcionará prejuízos certos à atividade regulatória e no que diz respeito aos custos que deverão ser despendidos visando a sua formação.



**Figura 5 – Situação do quadro de pessoal**

Data de referência: junho/2008

Se, por um lado, o aumento dos salários pode manter os reguladores qualificados na agência reguladora, de outra banda repercute em certa medida no custo regulatório, e, por conseguinte, na modicidade tarifária. Com isso, surgem novas incógnitas para a busca do equilíbrio que deve existir entre os gastos públicos com a regulação e a busca da qualidade da própria regulação, e dos serviços públicos de forma mediata.

## Quadro 5 – Características do Quadro de Pessoal das Agências Reguladoras de Saneamento Básico

Agência	Quadro de Pessoal da Agência (Todos os setores)				Salário Regulador (Nível Superior) – R\$		Quant. de Funcionários Saneamento (diretos e indiretos)		
	Quant.	Situação Funcional			Mínimo	Máximo	Concursado	Comissionado	Terceirizado
		Concursado	Comissionado	Terceirizado					
ADASA	65	0	65	0	4.000,00	7.200,00	0	8	0
AGENREG	14	4	6	4	2.314,32	2.977,67	2	4	3
AGR	415	100	62	253 (Contratos temporários)	600,00	6.500,00	1	1	4 (Contratos temporários)
AGERGS	99	56	8	35	5.125,20	5.840,40	7	1	1
AGERSA	14	0	12	2	1.800,00	4.500,00	0	12	2
AGESC	23	0	8	0	1.200,00	2.400,00	0	1	0
AMAE	22	12	4	6	1.879,00	2.833,25	12	4	6
ARCE	87	36	1 (1)	50	3.416,90	7.269,94	6	0 (2)	11
ARPE	103 (inclui outros e terceirizados)	0 (não houve concurso público) (3)	33	18	2.420,00	6.600,00	Outros 7 (cedidos: 2 + contratados temporários: 4)	1	0
ARSAL	112 (4)	0	15	10	1.671,99	5.600,01	0	1	0
ARSAM	69	13	51	0	1.205,00	11.000,00	2	10	0
ARSBAN	25	0	5	20	–	–	0	5	20
ARSESP (5)	312	240	72	0	4.150,00 (6)	8.347,13 (6)	10 (7)	45	25
ATR	73	26	45	2	1.800,00	3.600,00	3	4	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.433</b>	<b>487 (8)</b>	<b>387 (8)</b>	<b>400 (8)</b>	<b>2.337,10 Média</b>	<b>5.559,10 Média</b>	<b>50</b>	<b>97</b>	<b>72</b>

(1) Diretoria Executiva.

(2) A função comissionada no setor é de competência exclusiva de funcionário concursado.

(3) Outros = Servidores cedidos: 23; Função Gratificada: 4; Contratados Temporários: 17; Estagiários: 8.

(4) Cedidos de outros órgãos: 12; Cooperativados: 61; e Estagiários: 14.

(5) Concurso público ainda não realizado após a LC 1.025/07.

(6) Salário para a carreira de especialista em regulação de serviços públicos, criada pela LC 1.025/07.

(7) Funcionários oriundos do 1º concurso realizado pela antiga CSPE.

(8) Dos 1.433 funcionários, somente 1.274 informaram sua situação funcional.

Data de referência: junho/2008

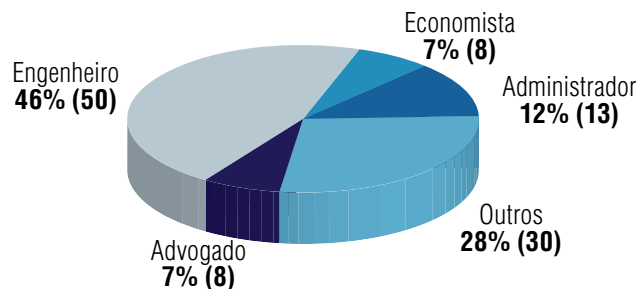
Ressalta-se, portanto, mais uma vez, a importância da realização de estudos de impactos financeiros na regulação, no aspecto salarial dos reguladores, tanto para possíveis projetos de criação de agências reguladoras de saneamento básico, quanto para as já existentes que sofrem com a evasão de seu quadro de servidores públicos. A avaliação poderá traduzir uma margem de valores que protejam a modicidade tarifária e garantam a manutenção do quadro de servidores públicos na agência.

Ademais, se o aumento salarial passa a ser um objetivo almejado para as agências reguladoras, sob pena de prejudicar a qualidade da atividade regulatória, será estabelecida uma razão inversamente proporcional à quantidade de profissionais. Em outras palavras, uma tendência a se verificar com a melhoria dos salários é a estruturação de quadros de servidores públicos mais enxutos, mas não tanto a ponto de não suportar o volume de atividade das agências. Essa tendência pode entrar em conflito com a questão da expansão da atividade regulatória, o que pode demandar um aumento no número de reguladores dos quadros.

## **Formação profissional**

Os dados da Figura 6 e do Quadro 6 não levam à constatação, se tomada por si só, que a predominância de engenheiros em detrimento da pequena quantidade de economistas seja um entrave, por exemplo, para o exercício da atividade regulatória de reajuste e revisão de tarifas. Necessário levar em consideração um fator essencial para tal constatação, qual seja, o volume das atividades regulatórias. Na verdade, a Figura 6 parece indicar que a atividade mais volumosa das agências é exatamente aquela exercida por seus engenheiros, consubstanciada especialmente na realização de fiscalizações, inclusive mediante constante locomoção de engenheiros nos espaços físicos regulados. Esse volume é obviamente

agravado quando se trata de agências reguladoras estaduais, diante das dimensões regionais de regulação obtidas.



**Figura 6 – Formação do quadro de pessoal do saneamento básico**

Data de referência: junho/2008

Por outro lado, dada a intensidade relativa de conhecimentos econômicos tipicamente requeridos no processo regulatório, tal fato pode ser avaliado como desafio em relação ao cumprimento dos objetivos das entidades reguladoras, em particular quanto à regulação tarifária. Outro aspecto importante é a proporção relativamente baixa de pós-graduados entre os técnicos das agências reguladoras, pois somente 51 informaram possuir curso de pós-graduação, conforme demonstrado no Quadro 6. Isto surpreende diante da elevada densidade técnica requerida no bom exercício da função regulatória.

Além disso, esta situação indica a necessidade do apoio de instituições especializadas e organismos multilaterais para a preparação de cursos de capacitação para os ingressantes na carreira de reguladores, bem como para os quadros dirigentes, que contemplem as ferramentas básicas da regulação e as lições aprendidas com as experiências exitosas nacionais e internacionais.

## Quadro 6 – Formação do Quadro de Pessoal das Agências Reguladoras de Saneamento Básico

Agência	Formação Básica do Quadro de Pessoal do Saneamento					Nível Médio	Pós-Graduação do Pessoal do Saneamento		
	Advogado	Engenheiro	Economista	Administrador	Outros		Especialização	Mestrado	Doutorado
ADASA	0	6	1	0	0	1	4	1	0
AGENREG	1	2	2	0	1	3	2	1	0
AGR	0	3	1	0	1	1	3	1	0
AGERGS	2	4	1	0	1	1	2	4	0
AGERSA	1	1	0	1	7	4	5	0	0
AGESC	0	0	0	0	1	1	0	0	0
AMAE	1	5	1	4	4	7	7	2	0
ARCE	1	9	2	0	0	5	6	1	1
ARPE	0	6	0	0	0	1	0	4	0
ARSAL	0	0	0	0	1	0	1	0	0
ARSAM	0	9	0	1	2	2	2	0	0
ARSBAN	2	3	0	6	9	–	–	–	–
ARSESP	–	–	–	–	–	–	–	–	–
ATR	0	2	0	1	3	1	3	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>50</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>35</b>	<b>15</b>	<b>1</b>

Data de referência: junho/2008

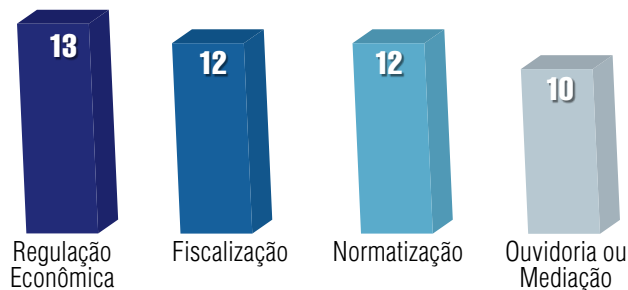


# 7

## ASPECTOS OPERACIONAIS

### Regulação Econômica

Apesar dos diferentes estágios que as agências reguladoras atravessam, notadamente em função das condições institucionais do setor, a maioria delas já atua nas áreas de regulação econômica, fiscalização, normatização e ouvidoria, de acordo com a Figura 7 e o Quadro 7.



**Figura 7 – Principais atividades das agências reguladoras de saneamento básico**

## Quadro 7 – Atividade Regulatórias das Agências Reguladoras de Saneamento Básico

Agência	Atividades Regulatórias em Andamento				Regulação Econômica (Tipo e Frequência)				
	Regulação Econômica	Fiscalização	Normatização	Ouvidoria ou Mediação	Reajuste		Revisão Ordinária		Revisão Extraordinária
					Existe?	Frequência	Existe?	Frequência (anos)	Existe?
ADASA	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Anual	Sim	3	Sim
AGENREG	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Anual	Não	–	Sim
AGR	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Anual	Sim	4	Não
AGERGS	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Anual	Sim	5	Sim
AGERSA	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Anual	Sim	5	Sim
AGESC	Não	Não	Não	Não	Não	–	Não	–	Não
AMAE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Anual	Sim	Não definida	Sim
ARCE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Anual	Sim	Não definida	Sim
ARPE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não definida	Sim	Anual	Sim
ARSAL (1)	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	–	Não	–	Não
ARSAM	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Anual	Sim	Não definida	Sim
ARSBAN	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Anual	Não	–	Sim
ARSESP (2)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Anual	Sim	4	Sim
ATR	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Anual	Sim	Não definida	Não
<b>TOTAL</b>	<b>13 - SIM 1 - NÃO</b>	<b>12 - SIM 2 - NÃO</b>	<b>12 - SIM 2 - NÃO</b>	<b>10 - SIM 4 - NÃO</b>	<b>12 - SIM 2 - NÃO</b>	<b>ANUAL - 11 Não Definida - 1</b>	<b>10 - SIM 4 - NÃO</b>	<b>1 ano - 1; 3 anos - 1; 4 anos - 2 5 anos - 2 Não definida - 4</b>	<b>10 - SIM 4 - NÃO</b>

(1) A ARSAL está desenvolvendo estudos de Regulação Econômica, Fiscalização e Normatização.

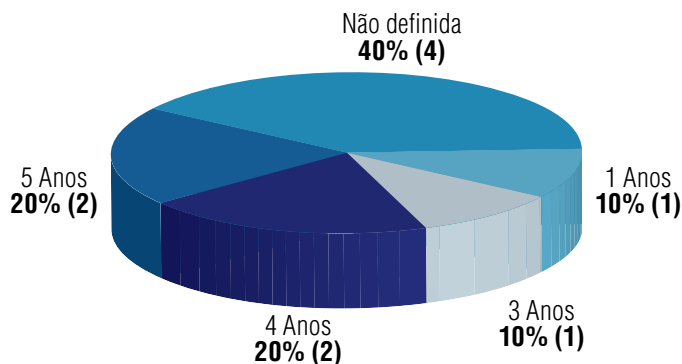
(2) As atividades regulatórias da ARSESP para o setor de saneamento ainda estão numa fase inicial e não foram objeto de portaria ou audiência pública.

(3) Trata-se do CONESAN - Conselho estadual de Saneamento, criado pela LC 1.025/07.

Data de referência: junho/2008

A participação das agências na regulação econômica, principal atividade observada, está definida nos contratos, os quais apresentam regras específicas em relação ao valor da tarifa e, quando não remete a regulamento da agência reguladora, a metodologias e índices utilizados para revisão e reajuste tarifários. Além disso, pode ser garantida à agência reguladora a participação na elaboração das regras da licitação e do contrato de concessão, principalmente na definição dessas metodologias e índices, e, em menor escala, na definição inicial do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Ainda com relação à regulação econômica, a própria fragilidade institucional do setor retratada nos seus marcos regulatórios evidencia que ainda não há uma rotina definida para realização de revisões tarifárias, conforme demonstrado na Figura 8.



**Figura 8 – Frequência das revisões tarifárias ordinárias**

Data de referência: junho/2008

Além de demonstrar a fragilidade dos marcos, a Figura 8 pode significar também a dificuldade que as agências reguladoras possuem para realizar as revisões ordinárias.

Um desses fatores é a conhecida assimetria de informações coletadas pelo regulador junto ao ente regulado, notadamente quanto ao custo real dos insumos e quanto à margem de lucro. Contra isso, a própria lei já prescreve, no artigo 25, que “Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais”.

Ainda que os marcos regulatórios garantam amplas competências para as agências reguladoras independentes, é preciso que as agências as façam valer. Nesse sentido, é essencial a normatização acerca da contabilidade regulatória, instrumento que contribui para a suavização das assimetrias informacionais, a fim de fiscalizar e controlar os gastos das empresas. Pela Figura 10, entretanto, observa-se que somente duas das agências consultadas produziram resolução sobre essa temática.

## **Regulamentação Técnica**

A Lei nº 11.445/07 estabelece, no artigo 23, as resoluções mínimas que devem ter as agências reguladoras independentes, *in verbis*:

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

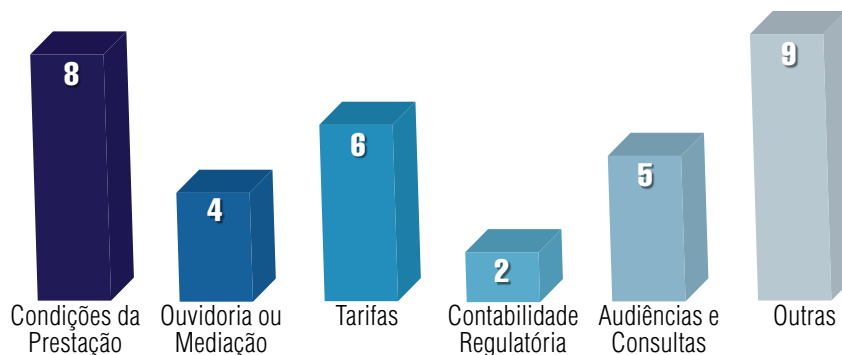
De forma geral, conforme atesta a Figura 9 e o Quadro 8, as agências reguladoras de saneamento estão, em maior ou menor medida, deficientes no que se refere à atividade de regulamentação técnica dos serviços públicos de saneamento.

Como forma de suprir o déficit sobre normatização, a Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR) publicou coletânea<sup>6</sup> sobre o tema se configurando apenas em um primeiro passo, largo e importante, para a obtenção desse conteúdo mínimo determinado pela lei, não se podendo ficar restrito ao conteúdo dessa obra. A ação da ABAR é louvável, na medida em que almeja uma uniformização do conteúdo das resoluções, facilitando a troca de experiências entre os reguladores.

---

**6** Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Org.). Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008, 510 p.

Contudo, muito trabalho ainda é preciso, já que algumas das normas definidas no artigo 23 deixaram de ser contempladas, como a relativa a medidas de contingência e de emergências, por exemplo; outras, dada a sua complexidade, necessitam de maiores detalhes. A tendência a ser verificada, como foi ressaltada naquela publicação, é um aumento na produção regulamentar para todas as agências reguladoras, tanto pela obrigatoriedade de produção dos regulamentos que estão dispostos na lei, quanto pelo incentivo proporcionado com a publicação de normas de referência.



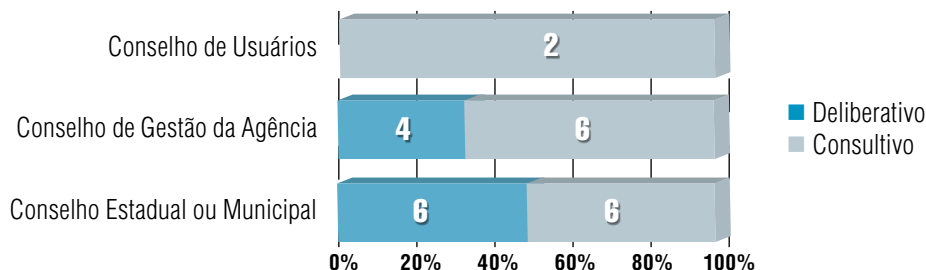
**Figura 9 – Normatização existente das agências reguladoras de saneamento básico**

Data de referência: junho/2008

## Controle Social

O controle social dos serviços de saneamento básico é definido como princípio fundamental da Lei nº 11.445/07. Este controle deverá ser exercido pela sociedade através de seus movimentos sociais nas suas diversas formas de atuação. Neste contexto, competirá

às agências reguladoras criar instrumentos e mecanismos que incentivem este controle. Por outro, são identificados em algumas áreas reguladas meios de participação direta e indireta da sociedade na regulação dos serviços mediante conselhos de usuários, de gestão e de políticas setoriais, com caráter deliberativo ou consultivo, a depender da situação institucional da concessão. Estes dados são demonstrados na Figura 10.



**Figura 10 – Controle social do setor de saneamento**

Data de referência: junho/2008

As agências reguladoras estaduais e municipais devem ser parceiras fundamentais dos conselhos setoriais para o incremento do controle social na prestação dos serviços de saneamento básico. Essa parceria poderá ocorrer por meio do apoio ao fortalecimento institucional dos conselhos, da capacitação dos conselheiros e da disponibilidade tempestiva em formato adequado das informações sobre a prestação de serviços.

## Quadro 8 – Características Operacionais das Agências Reguladoras de Saneamento Básico

Agência	Normatização Existente					
	Condições da Prestação	Ouvidoria ou Mediação	Tarifas	Contabilidade Regulatória	Audiências e Consultas	Outras
ADASA	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
AGENREG	Não	Não	Não	Não	Não	Não
AGR	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim
AGERGS	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim
AGERSA	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
AGESC	Não	Não	Não	Não	Não	Não
AMAE	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim
ARCE	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
ARPE	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
ARSAL	Não	Não	Não	Não	Não	Não
ARSAM	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
ARSBAN	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
ARSESP	Não	Não	Não	Não	Não	Não
ATR	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
<b>TOTAL</b>	<b>8 - SIM 6 - NÃO</b>	<b>4 - SIM 10 - NÃO</b>	<b>6 - SIM 8 - NÃO</b>	<b>2 - SIM 12 - NÃO</b>	<b>5 - SIM 9 - NÃO</b>	<b>9 - SIM 5 - NÃO</b>

(1) Trata-se do CONESAN – Conselho Estadual de Saneamento

(2) Trata-se do CONESAN – Conselho Estadual de Saneamento, criado pela LC 1.025/07.

Data de referência: junho/2008



Audiências Públicas Realizadas	Conselhos Sociais e de Gestão e Caráter					
	Conselho Estadual ou Municipal		Conselho de Gestão da Agência		Conselho de Usuários	
	Deliberativo	Consultivo	Deliberativo	Consultivo	Deliberativo	Consultivo
Hidrometração individualizada	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Discussão do Relatório Anual da Agência	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Plano Geral do Prestador	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Reajuste tarifário 2008 Minutas de convênio e contrato de programa	Sim (1)	Não	Não	Não	Não	Não
A cada 6 meses	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
–	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
–	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Revisão tarifária Resolução normativa	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
Revisão tarifária	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
–	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Reajuste Tarifário	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Normatização	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
–	Sim(3)	Sim(3)	Sim	Sim	Não	Não
–	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
–	<b>6 - SIM</b> <b>8 - NÃO</b>	<b>6 - SIM</b> <b>8 - NÃO</b>	<b>4 - SIM</b> <b>10 - NÃO</b>	<b>6 - SIM</b> <b>8 - NÃO</b>	<b>0 - SIM</b> <b>14 - NÃO</b>	<b>2 - SIM</b> <b>12 - NÃO</b>



# 8

## CONCLUSÕES E DESAFIOS PARA O SETOR

A orientação dada pela Lei nº 11.445/07 ao setor de saneamento oferece maior certeza e estabilidade institucional, priorizando regras contratuais claras e a obrigatoriedade de normatização do setor por entes independentes. O novo tratamento dispensado à regulação do setor corrigiu equívocos cometidos no passado ao estabelecer regras claras e estáveis, importantes para facilitar a captação dos necessários e vultosos investimentos.

A adoção deste modelo regulatório incentiva também o ingresso de parceiros privados nas operações de investimento e na própria prestação do serviço, diminuindo os riscos e o custo das operações de financiamento do setor, possibilitando a ampliação do acesso aos serviços e a adoção de tarifas mais justas para os usuários. Ademais, constitui-se em elemento que estimula a busca incessante de ganhos de qualidade na prestação dos serviços aos usuários finais, questão importante a ser considerada diante da condição de monopólio natural inerente aos serviços de água e esgoto.

A regulação do setor de saneamento básico, no ano de 2008, ainda não conseguiu recepcionar institucionalmente a Lei nº 11.445/07, em que pese ter sido publicada em janeiro de 2007. Essa lei trouxe limites exíguos de prazo para a manutenção de concessões

atualmente baseadas em condições precárias, podendo acarretar prejuízos para a prestação dos serviços ante a inércia verificada.

Ademais, estando o setor de saneamento ainda sujeito a expansões, notadamente para garantir a universalização dos serviços, será preciso que as agências reguladoras também realizem estudos de investimentos na própria expansão da regulação, de modo a fiscalizar mais proximadamente a qualidade da prestação dos serviços e receber reclamações dos usuários, e notadamente, executar a regulação econômico-financeira dos serviços prestados.

Outro grande desafio para o setor será compatibilizar os conflitos em relação à titularidade dos serviços, estimulando a adoção de soluções que integrem os entes federados diretamente envolvidos, e buscando as alternativas mais eficientes para cada realidade.

Com base nos dados discutidos neste estudo, sugere-se que a agenda regulatória do setor de saneamento básico deva se concentrar nos seguintes temas:

1. Apoio aos arranjos para cooperação federativa na regulação dos serviços, principalmente nas áreas de conflito de titularidade, cuja definição não depende dos reguladores;
2. Defesa da independência e autonomia perante os governos, notadamente em relação aos eventuais contingenciamentos de recursos e/ou de autorização do executivo para contratação de pessoal ou realização de concurso público;
3. Criação de estruturas organizacionais compatíveis com as necessidades do setor e com a realidade da atividade regulada, com pessoal capacitado e bem remunerado;
4. Prover segurança jurídica e estabilidade normativa ao setor; e
5. Buscar credibilidade perante a sociedade, poder concedente e regulados.



# 9

# RECOMENDAÇÕES

Os dados que, nesta publicação, são apresentados em caráter pioneiro, constituem retrato da prática das entidades reguladoras já instaladas no Brasil.

Trata-se do primeiro levantamento do gênero realizado para o setor de saneamento no Brasil. Por seu ineditismo, deve ter entre seus objetivos principais que seja submetido à crítica da comunidade setorial, visando seu aperfeiçoamento. Será fundamental, portanto, dar continuidade a este esforço de pesquisa já em 2009, contando com o apoio dos diversos atores sociais e setoriais interessados, e incorporando as diversas sugestões que poderá surgir desta versão pioneira. Não obstante, a apresentação deste primeiro levantamento reveste-se de importância fundamental para avaliação da gestão da regulação setorial diante do enfrentamento dos desafios da Lei 11.445/07.

Note-se que há precedente em termos de melhoria contínua na sistematização de informações do setor de saneamento, notadamente o processo de aprimoramento do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), que ocorreu desde o seu primeiro levantamento em meados dos anos noventa.

Espera-se que este levantamento possa representar, para a prática regulatória dos entes subnacionais brasileiros, o que o SNIS representa em relação aos indicadores da área operacional em saneamento, vindo a constituir um verdadeiro Sistema Nacional de Informações Regulatórias.





## REALIZAÇÃO

**ABAR**  
Associação Brasileira de  
Agências de Regulação

**ARCE** AGÊNCIA REGULADORA  
DE SERVIÇOS PÚBLICOS  
DELEGADOS  
DO ESTADO DO CEARÁ

## APOIO INSTITUCIONAL



Fundação  
Nacional  
de Saúde

Ministério  
da Saúde



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ



ARSESP  
AGÊNCIA REGULADORA DE  
SANEAMENTO E ENERGIA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



9 788598 259161