

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CAMILA ANTONIETA SILVA REIS**

**O DIREITO HUMANO À ÁGUA E A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO:  
Tarifa Social e acessibilidade econômica**

**Belo Horizonte  
2020**

**Camila Antonieta Silva Reis**

**O DIREITO HUMANO À ÁGUA E A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO:  
Tarifa Social e acessibilidade econômica**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

**Belo Horizonte  
2020**

R375d Reis, Camila Antonieta Silva.  
O direito humano à água e a regulação do saneamento básico  
[manuscrito] : Tarifa Social e acessibilidade econômica / Camila  
Antonieta Silva Reis. – 2020.  
[12], 143 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação  
João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de  
Carvalho, 2020.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 139-154

1. Abastecimento de água – Minas Gerais. 2. Saneamento básico –  
Minas Gerais. 3. Consumo de água – Consumidor de baixa renda –  
Tarifa – Minas Gerais. 4. Política de saneamento – Investimento  
público – Minas Gerais. 5. Companhia de Saneamento de Minas  
Gerais (COPASA). I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 628.1(815.1)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2018/2020**

Aos trinta de março do ano de dois mil e vinte, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **“O DIREITO HUMANO À ÁGUA E A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: Tarifa Social e Acessibilidade Econômica”**, elaborada por **CAMILA ANTONIETA SILVA REIS**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Orientador**, Doutor **Silvio Ferreira Junior (FJP) – Avaliador**, Doutor **Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) – Avaliador** e Doutora **Suely Fátima Ramos Silveira (UFV) – Avaliadora**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Professor Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Orientador**



Professor Doutor **Silvio Ferreira Junior (FJP) – Avaliador**

**Bruno Lazzarotti Diniz Costa**

Assinado de forma digital por Bruno Lazzarotti Diniz Costa  
DN: cn=Bruno Lazzarotti Diniz Costa, o=Escola de Governo, email=bruno.diniz@fjp.mg.gov.br, c=BR  
Dados: 2020.06.06 17:02:57 -0300

Professor Doutor **Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) – Avaliador**



Professora Doutora **Suely Fátima Ramos Silveira (UFV) – Avaliadora**

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pela oportunidade, pela força e pela proteção.

Ao orientador Ricardo Carneiro, por toda a paciência, pelo incentivo, pela disponibilidade e pelo conhecimento transmitido.

Aos meus familiares, pelo apoio incondicional, pela força, pela paciência e confiança que sempre me prestaram ao longo de toda a minha vida acadêmica.

Aos amigos e colegas que, de forma direta ou indireta, contribuíram ou auxiliaram na elaboração desta dissertação, pela paciência, pelo apoio e pela força que prestaram em momentos menos fáceis.

A Nasser Souza Almeida, pela paciência, cumplicidade, compreensão e pelo suporte.

Aos colegas da turma de mestrado, pelo convívio, pela recepção e pelas contribuições.

Aos professores da Fundação João Pinheiro, pelo acolhimento, pelo ensino, pela seriedade e excelência.

À Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais, Arsae-MG, pela disponibilização dos dados.

Aos colegas de trabalho, Ricardo Luiz Vilela de Castro, Rômulo José Soares Miranda, Samuel Alves Barbi Costa e Cássia Elizabeth de Oliveira, por viabilizarem e/ou auxiliarem o processo de construção e desenvolvimento deste estudo.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho, o meu muito obrigada!

## RESUMO

O fornecimento apropriado de saneamento básico é notoriamente reconhecido como condição essencial à proteção da saúde e à preservação da vida. Diante da relevância do tema, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu, no ano de 2010, que o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário é um direito humano essencial. Para o atendimento de objetivos econômicos e sociais relacionados à provisão dos referidos serviços, o marco regulatório do setor de saneamento básico do Brasil introduziu a necessidade de instituição de agências independentes para regulação e fiscalização dessas atividades. Em relação à vertente social, o acesso aos serviços é fundamental para a manutenção da vida e do bem-estar de toda a sociedade. Sob a perspectiva econômica, o setor de saneamento básico apresenta características que instrumentalizam a ocorrência de falhas de mercado, evidenciando a necessidade de regulação setorial. Dentre os diversos desafios enfrentados pelo setor, ressalta-se a necessidade de se promover o acesso da população de baixa renda aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Um dos instrumentos tarifários, usualmente empregados para oportunizar esse acesso, é a denominada Tarifa Social, que atribui uma tarifa reduzida à população economicamente vulnerável. Ainda que não existam normas ou diretrizes gerais que obriguem a implementação da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, observa-se significativo nível de sua adoção por diversos prestadores de serviços atuantes no Brasil. Nesse contexto, propôs-se verificar em que medida os usuários de baixa renda com acesso a esses serviços têm sido beneficiados pela Tarifa Social. Foi avaliado se o instrumento tem atendido efetivamente seu público-alvo e se as tarifas praticadas consideram a capacidade de pagamento dos seus beneficiários, tendo, como referência empírica, sua aplicação pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG), referente à atuação da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa-MG). Para tanto, foi realizado o cruzamento dos dados da base de usuários categorizados como Residenciais Sociais do banco de faturamento da Copasa-MG com os usuários identificados como elegíveis no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), conforme critérios adotados pela Arsae-MG para concessão do benefício. O estudo de caso apontou a existência de possíveis fragilidades que demandam o aperfeiçoamento no processo de concessão e suspensão do benefício, ao mesmo tempo em que evidenciou a relevância e o impacto da Tarifa Social para a promoção da acessibilidade econômica à população de baixa renda.

**Palavras-chave:** Saneamento. Regulação. Tarifa Social. Arsae-MG.

## ABSTRACT

Proper provision of basic sanitation is notoriously recognized as an essential condition for protecting health and preserving life. In view of the relevance of the topic, the General Assembly of the United Nations (UN) recognized, in 2010, that access to drinking water and sanitation is an essential human right. To meet the economic and social objectives related to the provision of these services, the regulatory framework for the basic sanitation sector in Brazil introduced the need for the establishment of independent agencies to regulate and inspect these activities. In relation to the social aspect, access to services is fundamental for the maintenance of life and well-being of the whole society. From an economic perspective, the basic sanitation sector has characteristics that provide tools for the occurrence of market failures, highlighting the need for sectoral regulation. Among the various challenges faced by the sector, the need to promote access by the low-income population to water supply and sewage services is emphasized. One of the tariff instruments, usually employed to provide such access, is the so-called Social Tariff, which assigns a reduced tariff to the economically vulnerable population. Although there are no general rules or guidelines that require the implementation of the Social Tariff for water supply and sewage services, there is a significant level of adoption by several service providers operating in Brazil. In this context, it was proposed to verify the extent to which low-income users with access to these services have benefited from the Social Tariff. It was evaluated whether the instrument has effectively served its target audience and whether the tariffs practiced consider the payment capacity of its beneficiaries, having, as an empirical reference, its application by the Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG), referring to the performance of the Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa-MG). For this purpose, the data base of the user base categorized as Social Residential of the Copasa-MG billing bank was cross-checked with the users identified as eligible in the Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), according to criteria adopted by Arsae-MG for concession benefit. The case study pointed out the existence of possible weaknesses that demand improvement in the process of granting and suspending the benefit, while showing the relevance and impact of the Social Tariff for the promotion of economic accessibility to the low-income population.

**Keywords:** Sanitation. Regulation. Social Tariff. Arsae-MG.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Níveis de atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios cujos prestadores de serviços são participantes do SNIS (2018) .....	78
Tabela 2 - Distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS segundo abrangência e atendimento (2018) .....	84
Tabela 3 - Quantidade de municípios que instituíram a Tarifa Social, de acordo com a abrangência do prestador de serviços (2018) .....	97
Tabela 4 - Proporção de municípios que instituíram a Tarifa Social - por Unidade Federativa (2018) .....	98
Tabela 5 - Evolução da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios atendidos pela Copasa-MG (2015-2018) .....	113
Tabela 6 - Estrutura tarifária aplicada aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Copasa-MG, a partir de 1º de agosto de 2019 .....	117
Tabela 7 - Atuação da Copasa-MG nos municípios de Minas Gerais por mesorregião - nov/2019 .....	118
Tabela 8 - Quantitativo de economias Residencial Social e Residencial da Copasa-MG por mesorregião - nov/2019 .....	119
Tabela 9 - Renda mensal auferida pelas famílias identificadas como potenciais beneficiárias da Tarifa Social dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme CadÚnico - nov/2019 (em reais).....	122
Tabela 10 - Quantidade de economias e média dos volumes faturados nas categorias Residencial e Residencial Social da Copasa-MG – nov/2019 .....	123
Tabela 11 - Nível de comprometimento de renda dos usuários da Copasa-MG atendidos pelos serviços de abastecimento de água – nov/2019 .....	129
Tabela 12 - Níveis de comprometimento de renda dos usuários da Copasa-MG atendidos pelos serviços de abastecimento de água, por mesorregião - nov/2019.....	131
Tabela 13 - Simulação dos impactos financeiros com a concessão do benefício da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água - nov/2019.....	134

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Histograma de frequência dos níveis de comprometimento de renda com os serviços de abastecimento de água – nov/2019.....	130
--	-----

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Os três significados da regulação .....	26
Figura 2 - Pressupostos para intervenção do Estado na economia.....	44
Figura 3 - Proporção de municípios com Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água (2018) .....	99
Figura 4 - Proporção de municípios com Tarifa Social para os serviços de esgotamento sanitário (2018).....	100
Figura 5 - Distribuição regional dos municípios com Tarifa Social por tipo de serviço (2018) .....	100
Figura 6 - Famílias elegíveis ao benefício da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme CadÚnico - nov/2019.....	121
Figura 7 - Indivíduos elegíveis ao benefício da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme CadÚnico - nov/2019 .....	121
Figura 8 - Relação dos potenciais beneficiários da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a partir do CadÚnico e do Banco de Faturamento da Copasa-MG - nov/2019 .....	124
Figura 9 - Panorama dos usuários inscritos na categoria Residencial Social do Banco de Faturamento da Copasa-MG – nov/2019.....	125

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Características do setor de saneamento básico.....	73
Quadro 2 - Critérios adotados para concessão da Tarifa Social .....	102

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abar	Associação Brasileira de Agências Reguladoras
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ANA	Agência Nacional de Águas
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar,
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Aras-MG	Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Estado de Minas Gerais
Arisb-MG	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais
Arsae-MG	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais
Arsap	Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Pará de Minas
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
Caesb	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
Cagece	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
Casal	Companhia de Saneamento de Alagoas
Casan	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CDESC	Comissão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cesama	Companhia de Saneamento Municipal de Juiz de Fora
Cesan	Companhia Espírito Santense de Saneamento
CESB	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CGU	Controladoria Geral da União

Cisab	Zona da Mata Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais
Cisb	Comitê Interministerial de Saneamento Básico
Comag	Companhia Mineira de Água e Esgoto
Copanor	Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A
Copasa-MG	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
Corsan	Companhia Riograndense de Saneamento
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRE	Conselho de Reforma do Estado
Cresan	Comitê Técnico de Regulação dos Serviços Municipais de Saneamento Básico
Demae	Departamento Municipal de Águas e Esgoto
Depasa	Departamento Estadual de Água e Saneamento do Acre
Deso	Companhia de Saneamento de Sergipe
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Idene	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial
IPO	Oferta Pública Inicial de Ações
LDNSB	Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MCidades	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
Amasbe	Municipal de Água e Saneamento Básico de Montes Claros
NPM	New Public Management
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais

PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
Plansab	Plano Nacional de Saneamento Básico
PND	Programa Nacional de Desestatização
Ride	Regiões Integradas de Desenvolvimento
RM	Regiões Metropolitanas
Saae Itabira	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itabira
Saae Passos	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Passos
Sabesp	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
Saneago	Companhia Saneamento de Goiás S/A
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
Sanesul	Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul
Sedese-MG	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais
Sedru	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
Semad	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Sesai	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2. ESTADO REGULADOR, REGULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 Do Estado de Bem-Estar Social ao Estado Regulador.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 Regulação: conceitos e abrangência .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Regulação e políticas públicas.....</b>	<b>28</b>
<i>2.3.1 Definição e campo de estudo das políticas públicas.....</i>	<i>28</i>
<i>2.3.2 Modelos para caracterização das políticas públicas.....</i>	<i>30</i>
<i>2.3.3 A eficiência nas políticas públicas de cunho social.....</i>	<i>32</i>
<i>2.3.4 Implementação das políticas públicas por meio de políticas regulatórias.....</i>	<i>34</i>
<b>2.4 Regulação por agências independentes .....</b>	<b>35</b>
<b>3. REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>41</b>
<b>3.1 Regulação econômica .....</b>	<b>41</b>
<b>3.2 Regulação social .....</b>	<b>45</b>
<b>3.3 Instrumentos utilizados para regulação.....</b>	<b>47</b>
<b>3.4 A Política Tarifária .....</b>	<b>49</b>
<i>3.4.1 Modelos de regulação tarifária.....</i>	<i>50</i>
<i>3.4.2 Estrutura tarifária .....</i>	<i>54</i>
<b>4. A REGULAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>56</b>
<b>4.1 Reforma do Aparelho do Estado .....</b>	<b>56</b>
<b>4.2 Agências reguladoras no Brasil .....</b>	<b>63</b>
<i>4.2.1 Independência e autonomia das agências reguladoras .....</i>	<i>65</i>
<i>4.2.2 Controle e fiscalização das agências reguladoras.....</i>	<i>69</i>
<b>4.3 Saneamento básico e a necessidade da regulação.....</b>	<b>72</b>
<b>5. REGULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL .....</b>	<b>77</b>
<b>5.1 Panorama e aspectos históricos e institucionais do setor de saneamento .....</b>	<b>77</b>
<b>5.2 A regulação na Lei 11.445/07 .....</b>	<b>85</b>
<b>5.3 Projeto de Lei 4.162/2019: alteração do marco legal do setor de saneamento básico.....</b>	<b>88</b>
<b>5.4 O acesso à água e ao esgotamento sanitário como direito humano.....</b>	<b>90</b>
<b>5.5 A Política Setorial Tarifária.....</b>	<b>93</b>
<b>5.6 A Tarifa Social no setor de saneamento básico .....</b>	<b>97</b>

<b>6. A ARSAE-MG E A INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DA TARIFA SOCIAL NA COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS – COPASA-MG .....</b>	<b>104</b>
<b>6.1 Antecedentes históricos da Arsae-MG .....</b>	<b>104</b>
<b>6.2 Campo de atuação, competências e atribuições da Arsae-MG .....</b>	<b>105</b>
<b>6.3 Critérios estabelecidos pela Arsae-MG para concessão do benefício da Tarifa Social .....</b>	<b>110</b>
<b>6.4 A Copasa-MG e a instituição da Tarifa Social .....</b>	<b>111</b>
<b>6.5 Metodologia adotada no estudo de caso aplicado à Copasa-MG.....</b>	<b>114</b>
<b>6.6 Resultados e discussões .....</b>	<b>118</b>
<i>6.6.1 Relação entre os potenciais beneficiários e os efetivamente contemplados pelo benefício da Tarifa Social .....</i>	<i>120</i>
<i>6.6.2 Avaliação do comprometimento de renda com os serviços de abastecimento de água .....</i>	<i>129</i>
<b>7. CONCLUSÕES.....</b>	<b>136</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>139</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O fornecimento apropriado de saneamento básico é notoriamente reconhecido como condição essencial à proteção da saúde e à preservação da vida. Sua universalização em escala global é considerada um dos mais relevantes desafios do século XXI.

Diante da relevância do tema, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU, 2010a), por meio da aprovação da Resolução A/RES/64/292 em 2010, reconheceu o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário como direito humano essencial. O texto da resolução explicita a enorme preocupação com a situação do saneamento à época: em escala global, aproximadamente 884 milhões de pessoas não tinham acesso à água limpa e mais de 2,6 bilhões não dispunham de saneamento básico. Estudos adicionais também demonstraram que, anualmente, aproximadamente 1,5 milhões de crianças menores de cinco anos falecem em decorrência da precariedade dos serviços de saneamento básico (ONU, 2010a).

O saneamento foi então incluído na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada pela comunidade internacional, em 2015. A Agenda estabelece, em seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS 6), que todos os indivíduos tenham acesso à água potável e ao esgotamento sanitário até o ano de 2030 (ONU, 2015).

Entretanto, ainda que se tenha observado uma evolução no acesso aos serviços nas últimas décadas, dificilmente o Brasil cumprirá as metas estabelecidas pelo ODS 6. Os indicadores referentes ao ano de 2018 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SNIS) demonstram que, aproximadamente, 83,6% da população brasileira é atendida pelo serviço de abastecimento de água e 53,2% pelo serviço de coleta de esgoto, dos somente 46,3% é tratado (BRASIL, 2019a).

Ressalta-se, ainda, que a cobertura dos serviços de saneamento se encontra bastante associado aos níveis de desenvolvimento econômico de cada região. Na região Norte (IDHM de 0,667 em 2010)<sup>1</sup>, o atendimento com rede de água e esgoto é de 57,1% e 10,5%, respectivamente, enquanto, no Sudeste (IDHM de 0,766 em 2010), esses percentuais atingem a marca de 91,0% e 79,2%.

Estudos apontam que, para a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, seriam necessários investimentos da ordem de R\$303 bilhões, no período compreendido entre 2014 e 2030. Contudo, tem se observado uma tendência de

---

<sup>1</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é constituído por indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: renda, longevidade e educação. O índice varia de 0 a 1; quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano (PNUD, 2016).

redução significativa dos investimentos setoriais nas três esferas do governo, a exemplo de uma redução de aproximadamente 45% dos investimentos da União, entre os anos de 2012 e 2018. Considerando-se os valores requeridos para a universalização do saneamento até o ano de 2035, estima-se que o país apresente, atualmente, um déficit anual de R\$8 a R\$10 bilhões em investimentos (ABAR, 2018).

A atual estrutura institucional do setor no país tem como base a Lei Federal 11.445/07, denominada Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), seu Decreto Federal regulamentador nº 7.217/10 e o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado em 2014. A Lei 11.445/07, considerada o marco regulatório do setor, apresenta importantes dispositivos que associam o acesso à água a um direito social universal. A diminuição das desigualdades regionais, a promoção da saúde pública, a criação de empregos e de renda, a contribuição para o desenvolvimento do país e a inclusão social são alguns dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico. A referida lei também prevê a publicação, por entidade reguladora<sup>2</sup>, de regras relacionadas aos fatores econômico, técnico e social da prestação dos serviços, o que inclui aspectos relativos a estruturas tarifárias e subsídios tarifários e não tarifários, os quais são considerados instrumentos econômicos de política social para viabilizar a universalização do acesso aos serviços, principalmente, para localidades e populações de baixa renda (BRASIL, 2007b).

Dentre outros aspectos, o marco regulatório estabelece que os sistemas tarifários devem promover a inclusão, assegurando o acesso universal aos serviços e viabilizando a equidade. Uma das diretrizes estipuladas pela Lei n. 11.445/07 para a determinação do sistema tarifário é a ampliação do acesso dos cidadãos de baixa renda ao serviço. Entretanto, ao afirmar que “poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços” (BRASIL, 2007b, art. 29), a lei não é clara quanto ao método que deve ser utilizado para o alcance desse objetivo. Como um dos objetivos da regulação é a determinação de tarifas que assegurem a modicidade tarifária, ela se torna protagonista na viabilização do acesso aos serviços pela população economicamente vulnerável. Ao definir o desenho e a estrutura tarifária dos prestadores de serviços, os

---

<sup>2</sup> Sobre a questão, cabe salientar que as agências reguladoras brasileiras foram concebidas no curso do processo de concessão dos serviços públicos e privatização das empresas estatais. A criação dessas agências está estritamente relacionada às iniciativas de reforma do Estado, iniciadas durante o governo Collor de Mello (1990-1992) e intensificadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em um contexto de forte reconfiguração estatal (ROSA, 2008). Foram promovidas mudanças na estrutura e na relação do Estado com a sociedade, principalmente no que tange à atuação no ambiente econômico e na busca do bem-estar social.

reguladores podem inserir uma categorização direcionada à população de baixa renda, viabilizando a aplicação de subsídios cruzados<sup>3</sup> e a determinação de preços diferenciados. Um dos instrumentos tarifários usualmente empregados para oportunizar a inclusão social no acesso aos serviços públicos essenciais é a denominada Tarifa Social, que atribui uma tarifa reduzida à população economicamente vulnerável.

Nesse sentido, a partir da perspectiva de uma gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário socialmente justa, é essencial a discussão sobre estruturas tarifárias inclusivas que viabilizem o acesso aos serviços pela população economicamente vulnerável. Dessa forma, neste estudo, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida os usuários de baixa renda com acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário têm sido beneficiados pela Tarifa Social? Propõe-se, portanto, conduzir a pesquisa para verificar se o instrumento tem efetivamente atendido a seu público-alvo e se as tarifas praticadas consideram a capacidade de pagamento dos seus beneficiários, tendo, como referência empírica, sua aplicação pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - Arsae-MG referente à atuação da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa- MG.

Instituída pela Lei nº 18.309 de 3 de agosto de 2009, a Arsae-MG tem como objetivo “fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação, quando o serviço for prestado” (MINAS GERAIS, 2009), atendendo as demandas originadas pelo marco regulatório do setor. Seu escopo de atuação se limita, portanto, aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, não abarcando os demais serviços caracterizados como saneamento na Lei 11.445/07.

Para a consecução desse objetivo geral, foi realizada, inicialmente, uma revisão da literatura sobre os aspectos teóricos e contextuais relevantes à análise do tema proposto, envolvendo questões atinentes à regulação econômica e social, às políticas públicas e à atuação das agências reguladoras. A seguir, essas temáticas foram retomadas sob a perspectiva da realidade brasileira, com a abordagem confluindo para discussão da política de saneamento básico e de tratativas regulatórias associadas à questão da acessibilidade econômica aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário,

---

<sup>3</sup> Subsídio ao consumo inserido na própria estrutura tarifária do prestador dos serviços. No setor de saneamento básico, observam-se subsídios entre consumidores (por natureza e nível de consumo), entre serviços e entre municípios (CRUZ; RAMOS, 2016).

recorrendo-se, também, à revisão bibliográfica articulada com análise documental, para esclarecê-las.

Posteriormente, a partir dos critérios de concessão definidos pela Arsae-MG e de dados disponibilizados pelo próprio órgão<sup>4</sup>, desenvolveu-se um estudo de caso para avaliar os níveis de acesso e de comprometimento de renda dos beneficiários da Tarifa Social atendidos pela Copasa-MG<sup>5</sup>, analisando se as normas tarifárias relacionadas à instituição da Tarifa Social apresentam convergência com o marco regulatório do setor e com a perspectiva do direito humano à água e ao esgotamento sanitário.

Ressalta-se que, ao se avaliar a aplicação da Tarifa Social, parte-se do pressuposto de que os potenciais usuários já possuam acesso às redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que não abrange, portanto, a parcela da população para a qual os serviços ainda não estão disponíveis. Nesse sentido, concentrou-se, neste trabalho, na perspectiva de utilização do subsídio cruzado como instrumento para assegurar a acessibilidade econômica aos usuários de baixa renda, e não na perspectiva de viabilização de investimentos com vistas à universalização dos serviços.

O trabalho foi estruturado em sete seções, incluindo-se esta introdução. Na segunda seção, apresenta-se a base teórica, contemplando questões associadas à transição do Estado Social para o Estado Regulador, com destaque para a discussão de regulação, agências reguladoras e políticas públicas. Na terceira, são abordadas as características da regulação social e econômica e os principais instrumentos utilizados no processo de regulação, com foco na política tarifária. Na quarta seção, trata-se de questões atinentes à reforma regulatória ocorrida no Brasil e o consequente estabelecimento de agências reguladoras independentes. Ademais, são discutidos os principais aspectos que demandam a necessidade de instituições de regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país. Na quinta seção, apresenta-se o panorama dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, recobrando-se aspectos históricos e institucionais e discute-se a necessidade de instituição de entes reguladores para o alcance de objetivos econômicos e sociais, com enfoque na utilização de subsídios cruzados para a promoção da acessibilidade

---

<sup>4</sup> Dados disponibilizados em função do Acordo de Cooperação Técnica FJP/PJ 133/2019, firmado entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e a Arsae-MG em 27/08/2019 para transferência de informações e conhecimentos técnicos. Foram disponibilizados, pela Arsae-MG, a base de Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e o banco de faturamento analítico dos prestadores de serviços por ela regulados.

<sup>5</sup> À Arsae-MG é atribuída a regulação da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa-MG, com operação de serviços em 581 municípios mineiros. A fonte “Copasa-MG, 2019” refere-se a fonte de informações extraídas de bases de dados restritas, constantes no Relatório denominado “Banco de Faturamento” dos meses de 11/2019, disponibilizado pela Arsae, para fins deste estudo.

de todos os estratos de renda da sociedade aos serviços. Na sexta seção, apresentam-se os antecedentes históricos, o campo de atuação, as competências e atribuições da Arsae-MG, bem como os critérios estabelecidos para concessão do benefício da Tarifa Social. Adicionalmente, são apresentados a metodologia, os resultados e as discussões da avaliação do alcance e impacto da instituição da Tarifa Social para os usuários de baixa renda atendidos pela Copasa-MG. Por fim, as observações conclusivas são descritas na seção sete.

## 2. ESTADO REGULADOR, REGULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, são apresentadas as bases teóricas relacionadas ao estabelecimento e à consolidação do modelo de atuação estatal conhecido como Estado Regulador. São descritas, também, as distintas formas de regulação que têm sido adotadas por diferentes países, com enfoque no modelo caracterizado pela instituição de entes reguladores independentes. Parte-se de uma breve reflexão introdutória sobre a preponderância do Estado Regulador frente ao Estado de Bem-Estar Social, em um contexto de ascensão dos ideais neoliberais e do surgimento dos preceitos relacionados à Nova Administração Pública, sem a pretensão de aprofundar e exaurir o tema. Posteriormente, são abordados os diferentes significados atribuídos à regulação, bem como os efeitos da adoção da lógica regulatória no desenho e na implementação das políticas públicas. Após, são examinadas as principais características das agências independentes, instituídas com o objetivo de promover o alcance de objetivos econômicos e/ou sociais de determinado setor de atividade.

### 2.1 Do Estado de Bem-Estar Social ao Estado Regulador

A satisfação dos interesses da coletividade é o objetivo principal do Estado e, dessa forma, sua atuação deve ser pautada pelos anseios da sociedade que o legitima. A promoção do bem-estar social, um dos mais importantes papéis do poder público, impulsionou o surgimento de diferentes modelos de atuação estatal ao longo da história, em função, principalmente, da necessidade de adaptação às expectativas sociais de cada época. O progressivo alargamento do rol de atividades atribuídas ao Estado e sua limitação em executar e gerenciar todas as tarefas de forma eficaz e eficiente motivaram, ao longo do tempo, a modificação das suas relações com a sociedade e o mercado.

O início do século XX caracterizou-se pela predominância do Estado liberal<sup>6</sup>, período em que se observou significativo crescimento do capitalismo industrial-monopolista e acentuado desenvolvimento econômico de alguns países frente aos demais. Com a deflagração da grande crise de 1929, entretanto, o modelo liberal passou a ser questionado, culminando no surgimento de novas teorias econômicas, a exemplo da política econômica que

---

<sup>6</sup> De acordo com o pensamento econômico liberal, as funções econômicas do Estado estão associadas à manutenção da ordem interna e garantia do cumprimento de contratos. Ao mercado, seria atribuído o papel de gerar e distribuir riquezas (DE PAULA, 2005) e, portanto, o Estado “deveria omitir-se em interferir na dinâmica do processo econômico, expressando-se pela máxima *laissez-faire, laissez passer*” (ARANHA, 1997, p. 238).

originou o Estado do Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, formulada pelo britânico John Maynard Keynes. Ao contrário dos preceitos defendidos pelo liberalismo, Keynes afirmava que, para fomentar o desenvolvimento econômico, viabilizar a geração de empregos e promover o acesso aos serviços sociais, os gastos públicos precisavam ser ampliados (REZENDE, 2004).

Dessa forma, a partir da década de 1930 e principalmente após a 2ª Guerra Mundial, surge esse novo arranjo em que o Estado passa a ter um papel muito mais amplo, tanto na regulação da economia quanto na proteção social e na oferta de serviços públicos. Para viabilizar o atendimento de novas demandas da área social, econômica e de infraestrutura, fez-se necessária a realização de uma série de alterações na estrutura do aparelho do Estado (CAVALCANTE, 2017).

No campo da gestão pública<sup>7</sup>, predominavam os pressupostos da administração pública tradicional. As premissas weberianas de burocracia eram amplamente verificadas, a exemplo da valorização da impessoalidade, racionalidade, padronização e do controle dos procedimentos, além da preferência pela prestação dos serviços públicos diretamente pelo Estado (CAVALCANTE, 2017).

O período pós Segunda Guerra Mundial, compreendido entre 1950-1973, ficou conhecido como “os anos dourados do capitalismo”, sendo marcado pela expansão do papel do Estado na economia, com a manutenção de baixos índices de desemprego, consolidação e ampliação da democracia, e dinamismo e crescimento expressivo da produção e da renda. Essa expansão foi consequência, principalmente, da adoção do *Welfare State*, responsável pelo aumento dos gastos na área social - saúde, educação, seguridade social, dentre outros (JUDT, 2008). Conforme Judt (2008, p. 332), “a extraordinária aceleração do crescimento econômico foi acompanhada por uma era de prosperidade sem precedentes”. A social democracia foi impulsionada, recebendo apoio político e sendo legitimada pelos cidadãos. Judt (2008, p. 337) ainda afirma que

Por toda a Europa Ocidental, portanto, governos, patrões e empregados acabaram por produzir um círculo virtuoso: gastos públicos elevados, tributação progressiva e aumentos salariais. Conforme visto anteriormente, essas metas já estavam inscritas no consenso geral, construído durante e depois da guerra, em torno da necessidade

---

<sup>7</sup> Para Santos (2014, p. 43), “gestão pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando o bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e espaço”. O autor ainda salienta que “a gestão pública sugere que os objetivos, a estrutura e as políticas organizacionais emergem de um processo contínuo de negociação entre os vários grupos de interesse, e a visão política indica que o exercício do poder é algo dentro de uma disputa organizacional” (SANTOS, 2014, p. 51).

de economias planejadas e de algum tipo de “Estado previdenciário”. Estas resultaram, por conseguinte, de política governamental e intenção coletiva.

Entretanto, uma grave crise fiscal passou a assolar as principais economias mundiais durante a década de 1970. O entendimento era de que o Estado havia concentrado um excesso de atribuições, estimulando a ocorrência de elevados deficits orçamentários. Além de interferir nos níveis de investimentos privados, o contexto afetou o crescimento econômico dos países cujos recursos já se mostravam insuficientes para manutenção/aprimoramento dos serviços públicos. O discurso, principalmente nos países desenvolvidos, era de que seria necessário implementar medidas para diminuir e controlar as despesas públicas, sendo necessário, portanto, a redução do nível de intervenção do Estado na economia e na sociedade e a promoção da melhoria dos níveis de eficiência e eficácia da administração pública (CARNEIRO, MENICUCCI, 2012; CAVALCANTE, 2017).

Essa conjuntura motivou a implementação de extenso movimento reformista, ao fim da década de 1970 e início da década de 1980, quando, pautando-se em questões ideológicas, políticas e econômicas, buscou modificar o papel, as atribuições e o nível de intervenção estatal na economia (CARNEIRO; MENICUCCI, 2012; CAVALCANTE, 2017).

Surge, então, um liberalismo renovado, alicerçado na teoria econômica neoclássica que, ao afirmar que o Estado havia incorporado um excesso de atribuições e que a administração pública se mostrava ineficiente ou pouco eficaz, desafiou o consenso keynesiano que se havia estabelecido após a 2ª Guerra Mundial. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2012).

A ausência de respostas e meios de enfrentar a crise fortaleceu o discurso do novo pensamento predominante, denominado neoliberalismo, que defendia a diminuição do Estado para impulsionar a economia e combater a inflação. O neoliberalismo imputava ao *Welfare State* grande parte da responsabilidade pelas dificuldades econômicas, defendendo a necessidade de romper com os arranjos da social democracia. Se o *Welfare* fosse reduzido, a economia se tornaria mais vibrante, mais empregos seriam gerados e não seria necessário realizar maiores gastos com o Estado de Bem-Estar Social (GUIMARÃES, 2015).

O fortalecimento e a hegemonia das ideias neoliberais passaram a promover o desenvolvimento e a adoção de uma agenda de cunho reformista, caracterizada por uma orientação pró-mercado. Além da diminuição dos níveis de intervenção estatal na economia, essa agenda também apontou a necessidade de reformulação do aparato organizacional e dos instrumentos utilizados para governar. Nesse sentido, a partir da década de 1980,

“praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública” (KETTLE, 2005, p. 75), com foco na diminuição do tamanho do Estado e na melhoria dos níveis de efetividade e eficiência (CARNEIRO; MENICUCCI, 2012). Em contraposição ao modelo de Bem-Estar Social, caracterizado pela excessiva intervenção estatal na economia, ganha proeminência o modelo Regulador, em que o Estado assume o papel de coordenador e regulador da economia.

A partir do discurso relacionado à necessidade de melhoria da efetividade, eficiência e competitividade do Estado, em um contexto de consolidação das ideias neoliberais, começam a ser empreendidas as iniciativas reformistas na gestão pública, enfeixadas sob o rótulo da Nova Administração Pública, ou *New Public Management* – NPM<sup>8</sup> (CAVALCANTE, 2017).

Em linhas gerais, a NPM se configura como um movimento reformista que difundia a necessidade de mudanças nos processos e na estrutura das instituições do setor público, de forma a viabilizar a diminuição do Estado e a promover a melhoria dos serviços. De acordo com Cavalcante (2017, p. 14), a NPM expressa um modelo “prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas”.

Pollitt e Bouckaert (2011) afirmam que a NPM é constituída por dois níveis. O superior, também caracterizado como político, abarca a teoria defensora de que a adoção de técnicas, princípios e conceitos da iniciativa privada auxiliaria o avanço dos resultados do setor público. O nível inferior (ou técnico), por sua vez, apresenta as práticas para viabilização dos objetivos, nas quais destacam-se: (a) foco no desempenho por meio de adoção de indicadores para mensuração e acompanhamento dos níveis de custos, processos e resultados; (b) adoção de modelos organizacionais mais especializadas e enxutas; (c) utilização de mecanismos oriundos do mercado, a exemplo da concorrência; (d) foco na satisfação dos usuários dos serviços; e (e) remuneração por desempenho.

Outra questão relevante da NPM é a preferência pela descentralização em seus diferentes aspectos. De acordo com Cavalcante (2017, p. 16),

---

<sup>8</sup> A Teoria da Escolha Racional (Public Choice Theory), considerada uma das bases do NPM, foi amplamente utilizada para respaldar as críticas direcionadas ao modelo burocrático clássico e apresentar reformas alicerçadas na doutrina liberal, no contexto das ciências econômicas. Na Teoria da Escolha Racional, afirma-se que políticos e burocratas não agem de acordo com o interesse público, mas para alcançar os próprios objetivos, sendo necessário, portanto, restringir ao máximo sua atuação (GUIMARÃES, 2015). De acordo com Guimarães (2015, p. 623), o neoliberalismo “colocava em xeque os resultados de algumas decisões políticas e democráticas, consideradas inferiores às decisões do mercado. Uma implicação é que a intervenção estatal, acusada de favorecer alguns grupos, passa a ser criticada também em termos morais”.

Além do processo de compartilhamento de responsabilidades para o setor privado e o terceiro setor, normalmente via instrumentos contratuais de gestão, muitas reformas também intensificaram estratégias de descentralização entre níveis de governos. Desse modo, governos locais passaram a ampliar seu escopo de atuação com maior autonomia em diferentes áreas de políticas públicas.

Inicialmente, a transição do Estado intervencionista para o Estado regulador foi observada nos governos de Thatcher, na Inglaterra; e de Reagan, nos Estados Unidos. De acordo com Cavalcante (2017, p. 12),

Os governos de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, são os precursores e objetivavam a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um promotor da regulação. Todo o movimento reformista que se desencadeou rapidamente no âmbito internacional, tanto em países desenvolvidos quanto emergentes, sob o intenso patrocínio de organismos multilaterais, tais como OCDE, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, trouxe mudanças e inovações na prestação de serviços das organizações públicas, a despeito da avaliação dos seus resultados efetivos.

Especificamente em relação ao modelo britânico, adotado no final da década de 1970, Peregrino (2009) aponta que a nova estrutura buscava diminuir a máquina pública, o quantitativo de funcionários e as despesas com o custeio. A NPM apresentou as seguintes características: (a) descentralização do Estado, com a segregação de atividades de planejamento e execução; (b) realização de privatizações das empresas estatais; (c) terceirização dos serviços públicos; (d) instituição de regulamentação para as atividades terceirizadas; (e) incorporação de mecanismos e ferramentas gerenciais provenientes do setor privado (PEREGRINO, 2009).

Foi nesse contexto de mudança que os governos ocidentais migraram, nas últimas décadas, de um Estado Social, caracterizado pela forte intervenção estatal para alcance de metas econômicas e sociais, para um Estado Regulador, em que a prestação de serviços foi paulatinamente repassada à iniciativa privada, com a manutenção de supervisão e controle estatal por meio de regulações (WINDHOLZ; HODGE, 2013). Para Jordana e Levi-Faur (2004), o termo “Estado Regulador” indica que os Estados modernos estão privilegiando o uso da autoridade e da definição de regras e padrões em substituição à prestação direta dos serviços públicos.

Lehfeld (2006) salienta, entretanto, que o Estado Regulador se distancia do Estado Liberal ao apresentar as seguintes características estruturais: (a) foco na desestatização da economia (privatizações) com a transferência de setores estratégicos à iniciativa privada e à lógica de mercado, com o intuito de viabilizar a concorrência e, por conseguinte, o aumento

da qualidade dos serviços e diminuição dos preços praticados; (b) modificação da forma de intervenção do Estado na economia, privilegiando a sua competência reguladora em detrimento da atuação direta na economia. Por meio de normas e regulamentações, o Estado passa a induzir a iniciativa privada a atuar em prol do bem comum; (c) a atuação do Estado Regulador não se associa somente às questões econômicas relacionadas à eliminação ou atenuação de falhas de mercado, já que considera, também, aspectos de cunho social; (d) existência de mecanismos institucionalizados para viabilizar o controle da economia, com foco no dinamismo, na inovação, especialização e celeridade para alcance do desenvolvimento econômico e social.

Na concepção de Lehfeld (2006), portanto, o cerne do novo modelo de atuação estatal está na desestatização da economia com a definição de regras para controle da atividade privada, de forma a viabilizar o equilíbrio do mercado e a promover o alcance de objetivos sociais.

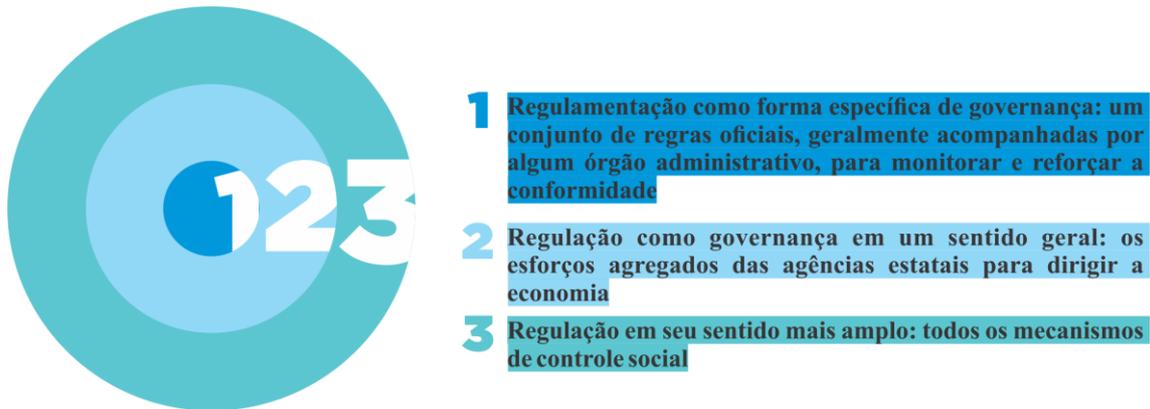
## **2.2 Regulação: conceitos e abrangência**

A existência de um movimento global de reformas regulatórias impulsionou o interesse acadêmico pela regulação como forma de governança. Assim, partir da década de 1980, a governança por meio da regulação deixou de ser uma peculiaridade dos Estados Unidos e passou a ser incorporada às reformas implementadas pela União Europeia, América Latina, Ásia Oriental e por parte dos países em desenvolvimento (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004).

De acordo com Black *apud* Windholz e Hodge (2013, p. 22), a regulação pode ser considerada um “processo que envolve a tentativa focada e sustentada de alterar o comportamento dos outros, de acordo com critérios ou padrões definidos, com a intenção de produzir um resultado ou resultados amplamente identificados”. Discutida em diversas disciplinas e sob diferentes perspectivas teóricas, os diferentes significados atribuídos à regulação representam preocupações disciplinares específicas, oriundos da aplicação de diferentes métodos de pesquisa.

Baldwin *et al.* (1998) *apud* Jordana e Levi-Faur (2004) atribuem três significados principais ao conceito de regulação: (a) regras direcionadas; (b) todas as formas de intervenção estatal na economia e (c) todos os mecanismos de controle social, independentemente de quem os exerça. A relação entre os três conceitos é apresentada na Figura 1.

**Figura 1 - Os três significados da regulação**



**Fonte: Jordana e Levi-Faur (2004, p. 3) a partir de Baldwin *et al.* (1998).**

Os conceitos são descritos em três círculos, que se expandem da definição mais restrita para a mais ampla. Em relação à condição mais restrita, Baldwin *et al.* (1998, p. 3) afirmam que “a regulação se refere à promulgação de um conjunto de regras, acompanhado por algum mecanismo, tipicamente um órgão público, para monitorar e promover o cumprimento dessas regras” e fazê-las valer. O segundo significado, além da elaboração de regras, compreende todos os esforços das instituições estatais para condução da economia, o que abrange a definição de subsídios e isenções tributárias, dentre outros instrumentos de política pública. O terceiro significado, considerado mais amplo, abarca todos os mecanismos de controle social, incluindo os não oriundos das atividades do próprio Estado. Nessa acepção, qualquer aspecto que produza efeitos sobre o comportamento dos agentes em um dado campo de atividades pode ser considerado regulação (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004). Vale salientar, entretanto, que os modelos de regulação apresentados por Baldwin *et al.* (1998) não são excludentes; de acordo com as características institucionais de cada Estado, os três modelos são usualmente combinados ou articulados de forma a promover o alcance dos objetivos traçados.

Os três significados retratam, de certa forma, as mudanças ocorridas no âmbito econômico e social da regulação no decorrer do tempo. Até o final da década de 1980, o termo regulação era associado aos mecanismos que os governos utilizavam para controle da economia e da sociedade. Nos Estados Unidos, entretanto, a regulação havia adquirido, já nessa época, um sentido mais restrito em função do crescimento do número de instituições reguladoras independentes. A regulação concebida em seu sentido mais amplo está cada vez mais presente na literatura sociolegal, já que se observa o crescente desenvolvimento de

acordos internacionais para governança de “problemas globais”. Nesses casos, regimes regulatórios são estabelecidos a partir de acordos espontâneos, sem a necessidade de instituição de fortes mecanismos de monitoramento e fiscalização (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004).

Nesse contexto, por não possuir apenas um significado e tampouco ser concebido e estruturado de forma única, diversos modelos regulatórios são adotados nas diferentes regiões do mundo. Nos Estados Unidos, a regulação está estritamente associada à existência de uma entidade reguladora, com atributos político-administrativos bem estabelecidos. No Japão, a regulação está intrinsecamente associada à política industrial, realizada pelas agências estatais. Na Europa, de outro modo, a ideia de regulação abarca todo o campo de intervenção estatal - governança, legislações e/ ou controle social (ABRANCHES, 1999).

Entretanto, a propagação de reformas regulatórias em âmbito global e a criação de instituições reguladoras independentes, em diferentes setores da economia, popularizaram o conceito mais restrito atribuído à regulação. De acordo com estudo desenvolvido por Jordana, Levi-Faur e Marín (2011), o modelo de governança mais adequado para as economias capitalistas contemporâneas tem como base a criação de agências reguladoras independentes.

O estudo demonstrou o crescimento, em nível global, da popularidade das agências reguladoras como principal alternativa à tradicional organização burocrática do Estado. Ainda que os níveis de independência e autonomia das agências sejam distintos, entre os diferentes países e setores, a criação das agências representa um esforço para: (a) segregar as responsabilidades pela formulação e regulamentação das políticas públicas; (b) assegurar a autonomia dos profissionais e especialistas no processo de implementação das políticas públicas; (c) reduzir o risco de interferência política nas atividades regulatórias (JORDANA; LEVI-FAUR; MARÍN, 2011). A adoção das agências reguladoras como melhor prática indica uma reorganização da burocracia moderna, além de uma nova segmentação de poder entre burocratas e políticos, no âmbito do moderno Estado administrativo.

O estudo de Jordana, Levi-Faur e Marín (2011) segregou as agências em quatro setores: financeiro, serviços públicos, concorrência e regulação social. Em linhas gerais, as agências dos setores financeiros foram criadas antes da década de 1960, enquanto as agências de concorrência só se tornaram populares na década de 1970. As agências para regulação de serviços públicos e regulação social, por sua vez, disseminaram-se amplamente nas décadas de 1980 e 1990 (JORDANA; LEVI-FAUR; MARÍN, 2011).

Em consonância com o exposto, Minogue (2002) afirma que a era atual é caracterizada pela “governança regulatória”, em que o mercado é considerado o melhor veículo para provisão de serviços públicos e maximização de riquezas individuais. Nesse cenário, novas regulações são frequentemente instituídas com o objetivo de promover a efetividade do mercado e a manutenção de serviços públicos adequados às demandas da população, em constante busca pelo equilíbrio entre eficiência econômica e equidade/justiça social.

Braithwaite, Coglianesi e Levi-Faur (2007) *apud* Windholz e Hodge (2013, p. 16) tecem a seguinte avaliação sobre as três principais funções dos governos – distribuir, prover e regular:

O trabalho de distribuir (ou redistribuir) riquezas continuou inexorável através do tempo; a função de suprir diretamente serviços está em queda (mediante terceirização ou privatização, por exemplo); e a função de regulação está crescendo e mudando do antigo sentido de desenvolver e aplicar regras ou gerenciar os riscos para conduzir o fluxo de eventos e o comportamento.

Como grande parte dos governos optou pela delegação da provisão dos serviços públicos, a regulação consolidou-se como preferência política e atividade primordial do Estado, sendo utilizada para viabilizar o alcance de metas sociais que anteriormente eram promovidas a partir da ação estatal direta. Dessa forma, os governos passaram a utilizar uma série de ferramentas regulatórias para atingir uma diversidade de objetivos econômicos e sociais, com especial enfoque na utilização de agências independentes.

A regulação por meio de agências passou, então, a ser amplamente utilizada para equalizar aspectos sociais e econômicos, já que, como observam Windholz e Hodge (2013), nas atuais sociedades capitalistas democráticas, dificilmente, um ente regulador atuará unicamente na função econômica, sem considerar o contexto social, assim como nenhum ente atuará somente na função social, sem considerar a realidade econômica. Nessa abordagem, Okun (1975, p. 110) salienta que “capitalismo e democracia são realmente uma mistura improvável. Talvez seja por isso que eles precisam um do outro - para colocar alguma racionalidade na equidade e um pouco de humanidade na eficiência”.

## **2.3 Regulação e políticas públicas**

### **2.3.1 Definição e campo de estudo das políticas públicas**

As políticas públicas afetam a economia e a sociedade de um país/localidade, o que explica a inter-relação existente entre Estado, política, economia e sociedade. Nesse sentido, atribui-se à política pública um caráter multidisciplinar, que envolve teorias constituídas em diversas áreas, a exemplo da sociologia, economia, ciência política e ciências sociais aplicadas (SOUZA, 2006).

Nesse contexto, não há conceito único que defina, de forma hegemônica, o termo “políticas públicas”. É possível verificar uma multiplicidade de definições que se complementam diante da extensão e amplitude do tema. Para Saraiva (2006, p. 29), política pública pode ser definida como

Um sistema de decisões políticas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Na visão de Rua (1998), a política compreende os procedimentos formais e informais que exprimem relações de poder com o propósito de dirimir conflitos relacionados à destinação de bens e recursos públicos. Mead (1995) afirma que a política pública está inserida no campo de estudo da política, cuja finalidade principal é avaliar o governo sob a perspectiva de relevantes questões públicas. Para Reis (1989, p. 90), as políticas públicas “são as traduções técnico-rationais de soluções específicas do jogo de interesses da política”.

Na concepção de Easton (1968), as políticas públicas são *outputs* derivados do processo político, que se materializam sob a forma de decisões e ações relacionadas à destinação de recursos públicos para atendimento das necessidades provenientes da sociedade (*inputs*) e das reivindicações da própria estrutura política (*withinputs*). Castro e Oliveira (2014), por sua vez, afirmam que se pode definir política pública como todas as atividades desenvolvidas pelo Estado, diretamente ou por meio de delegação, com a finalidade de atenuar problemas e promover o interesse coletivo.

Para Bucci (2002, p. 241), as políticas públicas “são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Em consonância com esse conceito, Liberati (2013, p. 89) afirma que “as políticas públicas representam a coordenação dos meios colocados à disposição do Estado, de forma a harmonizar as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

No entendimento de Dye (2013, p. 3), políticas públicas são “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”, e, nesse sentido, “podem regular comportamento,

organizar burocracias, distribuir benefícios, arrecadar tributos – ou todas essas coisas ao mesmo tempo” (DYE, 2013, p. 2). Na concepção de Souza (2006, p. 25), política pública é

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Souza (2006, p. 26) salienta, ainda, que após formuladas, as políticas públicas “desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação”.

Castro e Oliveira (2014, p. 22) ressaltam que “as políticas públicas e os processos de desenvolvimento possuem aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades”. Nesse sentido, os tipos de políticas a serem implementados e os resultados porventura auferidos irão refletir as necessidades e o contexto específico de cada localidade e de cada época.

Importante evidenciar, entretanto, que foi nas últimas décadas que se observou crescente interesse e ampliação dos estudos sobre políticas públicas e demais assuntos correlatos, a exemplo de instituições, normas e modelos associados ao seu processo de concepção, desenvolvimento, implementação e avaliação. A formulação e a execução das políticas públicas, principalmente as de cunho econômico e social, passaram a ter maior evidência a partir do processo de mudança nas agendas econômica e institucional de diversos países na década de 1980. À época, a nova concepção sobre o papel do Estado promoveu a substituição da política keynesiana, amplamente difundida e implementada após a 2ª Guerra Mundial, pela política restritiva de gastos defendida pelo neoliberalismo. A implementação do ajuste fiscal demandou, portanto, a adoção de orçamentos equilibrados e a diminuição da participação do Estado na economia e na provisão de políticas sociais (SOUZA, 2006).

### ***2.3.2 Modelos para caracterização das políticas públicas***

Sob diferentes perspectivas, diversos modelos explicativos foram elaborados com o intuito de compreender a motivação e as formas de atuação do Estado no âmbito das políticas públicas.

Esses modelos, chamados de tipologias, permitem que as políticas sejam classificadas a partir da avaliação das características atribuídas a um determinado objeto (variável). Nesse sentido, é possível interpretar e avaliar uma política sob diferentes pontos de vista, materializadas nas diversas tipologias verificadas na literatura sobre o assunto. Vale advertir que nenhuma tipologia, por si só, é capaz de abranger a totalidade das questões relacionadas à política pública avaliada (RUA; ROMANINI, 2013).

Theodor Lowi foi o responsável pela elaboração de uma das tipologias mais conhecidas no campo da política pública, denominada Abordagem das Arenas. Souza (2006) explica que Lowi baseou-se na premissa de que a “política pública faz a política”, refletindo a ideia de que “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas” (SOUZA, 2006, p. 28). A partir da tipologia de Lowi (1964, 1972), Rua e Romanini (2013, p. 3-4) relacionam estes quatro tipos de políticas públicas:

- a) Políticas Distributivas: aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não, podem ser assistencialistas, ou não, podem ser clientelistas, ou não. Ex.: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.;
- b) Políticas Redistributivas: aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária, distribuição de *royalties* do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, etc.;
- c) Políticas Regulatórias: aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. Ex.: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.;
- d) Políticas Constitutivas ou Estruturadoras: aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc.

Em um contexto mais contemporâneo, Souza (2006) admite a influência do chamado “novo gerencialismo público” na formulação e implementação das políticas públicas. Com o

advento da NPM e da adoção, por diversos países, de uma agenda fiscal restritiva de gastos, a eficiência passou a figurar como aspecto central na concepção e implementação das políticas públicas. Outra questão que também passou a ser valorizada foi o aspecto relacionado à racionalidade e credibilidade das políticas, assim como a realização de sua delegação para instituições consideradas independentes (SOUZA, 2006).

O foco na eficiência surgiu em função do argumento de que as políticas públicas se associavam, em linhas gerais, aos aspectos distributivos ou redistributivos da tipologia de Lowi, desconsiderando-se a busca pela eficiência. Essa mudança de perspectiva foi resultado da crise ideológica e fiscal do Estado, experimentada por muitos países, a partir da década de 1970. Nessa renovada visão, a racionalidade e a eficiência seriam atingidas pela implementação de novas políticas relacionadas à desregulamentação e privatização, além da adequação do sistema social (SOUZA, 2006).

Em relação à credibilidade, buscou-se privilegiar normas e regras claras e preestabelecidas, em detrimento da atuação discricionária dos burocratas e decisores públicos. Além de ser considerada crucial para determinadas políticas, como a monetária, essa nova concepção influenciou a estrutura das políticas públicas de diferentes setores. Nesse sentido, a discricionariedade seria mitigada ao se delegar a atribuição de desenho e implementação das políticas públicas a instituições bem estruturadas e independentes e, portanto, isentas de pressões políticas e alheias às mudanças e incertezas associadas aos ciclos eleitorais. Tais características, associadas à experiência técnica dos membros de tais entidades, promoveriam a coerência, confiabilidade e continuidade das políticas públicas (SOUZA, 2006).

Nesse contexto, Low-Beer (2002, p. 12) afirma que a concepção e implementação das políticas públicas apresentou novas características em função da influência do neoliberalismo, a exemplo da “focalização na pobreza; a seleção de programas que objetivassem a inserção produtiva e/ou a descentralização de poder e dos recursos, além da ampliação das instâncias de participação popular e do setor privado como corresponsáveis”. Low-Beer (2002, p. 95) ainda destaca que “a questão do desenvolvimento passou a incorporar novas variáveis que implicaram numa mudança de concepção das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento com a transformação dos hábitos, das atitudes e das relações entre os diversos setores da sociedade”.

### **2.3.3 A eficiência nas políticas públicas de cunho social**

Partindo do pressuposto de que as políticas públicas são resultado da atividade estatal, Castro (2012) afirma que as políticas sociais compreendem todos os programas e atividades associados a transferências de rendas, promoção de bens e serviços públicos e regulação de elementos do mercado, com a finalidade de viabilizar a proteção e a promoção social.

Cohen e Franco (2013) afirmam que o princípio orientador da política social é a busca pela equidade que se materializa, pelo menos, por meio do atendimento das necessidades básicas dos indivíduos, priorizando-as de acordo com seus níveis de urgência relativa. Para o alcance da equidade, os autores ressaltam a necessidade de adoção de alguns princípios na formulação e implementação das políticas sociais, dentre as quais destacam-se:

- a. Privilegiar uma política de caráter compensatório, atendendo, primeiramente, os mais necessitados. Entre as opções de seletividade e universalismo, deve-se priorizar a primeira, pois a segunda confere um tratamento homogêneo para situações que podem ser muito distintas, sendo necessário, portanto, a realização de uma discriminação positiva a partir de critérios preestabelecidos, de forma a “dar mais aos que tem menos”. A adoção de parâmetros seletivistas baseia-se na ideia de se concentrar as ações/benefícios no estrato mais necessitado da população, evidenciando o seu caráter redistributivo. Faz-se necessário, então, focalizar os serviços/ações, direcionando-os à população-objetivo da política social, de forma a obter resultados mais eficiente;
- b. Ampliar a eficiência do gasto social, a partir da instituição de controles e acompanhamentos periódicos, de forma a se avaliar se os objetivos do projeto/ações estão sendo alcançados, permitindo a realização de readequações em seu desenho;
- c. Viabilizar o acesso aos serviços, avaliando de que forma eles estão sendo ofertados e quais são os motivos que impedem que seus potenciais destinatários usufruam do benefício, buscando-se identificar e atuar para correção dos gargalos porventura identificados.
- d. Avançar no conhecimento técnico, alinhando e equilibrando as demandas políticas com as avaliações e considerações técnicas. Nesse sentido, é necessário realizar um diagnóstico adequado, para se identificar qual situação social deve ser modificada e quais ações/atividades podem ser implementadas para viabilizar a mudança do cenário. Para isso, é necessário que, além do acesso a bons sistemas de informações que possibilitem a realização de

diagnósticos assertivos, os envolvidos na política realizem avaliações periódicas para verificar se os objetivos traçados estão sendo alcançados.

Adicionalmente, Cohen e Franco (2013) elencam diferentes maneiras de se obter recursos para o financiamento e a viabilização das políticas públicas:

- a. Via tributação, considerada a principal fonte de financiamento das políticas públicas;
- b. Via tarifação dos serviços estatais, visando a recuperar os custos dos serviços prestados à sociedade. Para Cohen e Franco (2013, p. 52), deve-se avaliar como a tarifação pode afetar o caráter redistributivo das políticas, já que

A possibilidade de acesso aos serviços fica condicionada à capacidade de pagamento de quem o solicita. Além disso, cobrar pelo serviço diminui sua demanda. A partir do ponto de vista da equidade, parece necessário cobrar de usuários ricos para, com os recursos obtidos, subsidiar aqueles que não são [...] Definitivamente, é aconselhável distinguir segundo a capacidade de pagamento dos beneficiários: aqueles que têm rendas altas devem pagar o custo real; os de renda média deveriam reembolsar pelo menos uma parte, e aos pobres se daria gratuitamente o bem ou serviço.

- c. Via rendas públicas não tributárias, relacionados aos ganhos auferidos por meio das propriedades públicas de recursos naturais ou produtivos;
- d. Via recursos não públicos, por meio do setor privado que presta serviços sociais, a exemplo das organizações não governamentais (ONGs). O Estado, então, deve buscar mecanismos que viabilizem a coordenação e o planejamento de políticas em cujas áreas se observe a atuação de organizações privadas, de forma a otimizar a utilização dos recursos de que dispõem em conjunto.

### **2.3.4 Implementação das políticas públicas por meio de políticas regulatórias**

Com o advento do neoliberalismo e da redefinição do papel do Estado na economia, foi possível observar mudanças significativas no processo de formulação e implementação das políticas públicas. De acordo com Martins (2010, p. 17),

Embora o Estado deixe de intervir diretamente na economia, isso não significa dizer que o modelo regulatório prega o absentismo estatal. Na verdade, tenta conciliar a garantia da autonomia individual e da sociedade civil e a realização de valores fundamentais, como existência digna, valorização do trabalho humano e justiça social.

Conforme mencionado, a eficiência dos gastos, aliada à focalização das ações e à implementação das políticas públicas por órgãos independentes e técnicos passaram a constituir uma tendência com a adoção, por diversos países, dos princípios da NPM.

Nesse contexto, por meio da sua competência normativa, o Estado regulador “passou a disciplinar a atuação do setor privado de modo a evitar as distorções do regime liberal clássico e ainda servir como ferramenta indireta para a efetivação de direitos e garantias fundamentais” (MARTINS, 2010, p. 121). Os próprios agentes econômicos, induzidos pela atividade regulatória (normatização e fiscalização), passaram, então, a implementar as políticas públicas setoriais, atividade anteriormente desempenhada diretamente pelo Estado.

Nos setores em que agências independentes exercem atividades de regulação estatal, a implementação de parte significativa das políticas públicas setoriais passou a ser realizada por meio das políticas regulatória<sup>9</sup>, ressaltando-se a relação de complementaridade e dependência existente entre ambas. Essa nova dinâmica mostrou-se vantajosa para o poder público que, ao compartilhar a responsabilidade pela implementação das políticas setoriais com os entes regulados, potencializou a promoção e o alcance de metas econômicas e sociais com uma redução substancial de dispêndios financeiros e materiais.

Desse modo, ainda que para alcançar objetivos estabelecidos nas políticas setoriais o governo realize transferências financeiras por meio de subsídios, subvenções ou financiamentos, parte dos custos também pode ser repassada para as concessionárias dos serviços, ou para os próprios consumidores/usuários, adequando-se à realidade de restrição orçamentária enfrentada pelos entes públicos.

Dessa forma, além de desempenhar um relevante papel na coordenação e no equilíbrio econômico do setor regulado, as agências reguladoras também auxiliam o processo de desenho, implementação e efetivação das políticas públicas setoriais. Diante desse contexto, Marques Neto (2009a, p. 94) salienta que a regulação “favorece o planejamento; incrementa a estabilidade e a institucionalidade (não a imutabilidade) das políticas; e dá consistência à mudança”.

## **2.4 Regulação por agências independentes**

---

<sup>9</sup> Conforme Marques Neto (2009a, p. 39), a política regulatória “envolve a escolha dos meios e instrumentos que, no âmbito das competências regulatórias, melhor se coadunam para, de forma eficiente, ensejar o atingimento das políticas públicas setoriais”.

O contexto neoliberal, aliado ao enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social e ao advento da globalização, acabou promovendo mudanças significativas nas políticas governamentais de diversos países. Essas mudanças abrangem, dentre outras questões, a desestatização da economia por meio de privatizações e concessões e, por conseguinte, a diminuição do Estado. Para viabilizar essa modernização, reformas econômicas e administrativas foram implementadas e uma das principais soluções disseminadas foi o modelo de regulação anglo-americano, com base na atuação de agências independentes (MARTINS, 2010).

Farias e Ribeiro (2002, p. 86) conceituam agências reguladoras como

Organizações independentes, flexíveis e dotadas de autonomia no processo de tomada de decisão e, sobretudo, legitimadas pelo conhecimento técnico especializado que detêm. Essas organizações são aplicadas em áreas limitadas, mas importantes, como a regulação econômica e social, e em outras atividades administrativas em que conhecimento e experiência específicos e reputação seja a chave para maior eficácia.

Ainda que o modelo de regulação norte-americano tenha se consolidado e se tornado uma referência mundial, as agências reguladoras surgiram na Inglaterra. A partir do ano de 1834, o Parlamento inglês começou a instituir entidades providas de autonomia para executar medidas previstas em lei e solucionar os conflitos oriundos da aplicação das referidas normas legais (MARTINS, 2010).

Intitulados como *Executive Agencies* ou *Next Steps Agencies*, essas entidades atuavam para salvaguardar as regulamentações da influência do poder político. De cunho específico e técnico, essas regulamentações tinham impacto direto sobre a sociedade britânica e, dessa forma, além do cumprimento da legislação, as agências também buscavam promover e preservar o interesse público (CAL, 2003).

Esse modelo foi posteriormente importado e adaptado à realidade político-institucional dos Estados Unidos. A organização administrativa do país, caracterizada pela descentralização, está alicerçada na atuação de diferentes agências reguladoras com gestão e competências distintas. As *Regulatory Agencies* ou *Commissions* são criadas por lei e os princípios que norteiam sua atuação, suas competências, atribuições, prerrogativas de independência e estrutura de fiscalização externa, dentre outras questões, são definidas pelo legislativo (MARTINS, 2010). As agências disciplinam relações particulares, principalmente as de âmbito econômico, dispondo de poderes assim descritos:

Tipicamente legislativos (*rulemaking power*) e judiciais (*adjudication*), além das tradicionais funções do poder executivo (ex. poder de polícia). O primeiro é

compreendido como a possibilidade de a agência produzir atos normativos abstratos. O segundo consiste na competência de proferir decisões para casos concretos, inclusive de caráter punitivo, acerca de conflitos de interesses entre os agentes econômicos ou entre estes e os cidadãos (MARTINS, 2010, p.32).

As agências também são caracterizadas pelo elevado nível de independência, assegurada por: (a) mandatos fixos e não coincidentes dos seus dirigentes, sendo permitida a destituição somente pelas situações previstas em lei; (b) autonomia financeira, através da gestão dos seus recursos (receitas e gastos) e da prerrogativa de submissão direta do seu orçamento ao poder legislativo, que ocorre sem a interferência do poder executivo; (c) autonomia administrativa; (d) regimes jurídicos especiais dos servidores; (e) ausência de subordinação hierárquica e disciplinar em relação aos órgãos externos e autoridades (MARTINS, 2010).

Adicionalmente, os entes reguladores apresentam uma série de características que, além de instrumentalizar o cumprimento adequado das atividades regulatórias, também buscam mitigar os riscos de ocorrência de interferências políticas e de influências por parte do setor econômico regulado, situação reconhecida como captura da agência reguladora. Dentre essas características, destacam-se a neutralidade, eficiência, especialização técnica, participação popular e a transparência (MARTINS, 2010). Esses atributos são explicitados por Aragão (2005, p. 129), nos seguintes termos:

O que constitui o núcleo essencial do conceito das agências reguladoras independentes em relação ao modelo tradicional de administração pública, dita piramidal, napoleônica ou hierarquizada, é a independência em relação ao Poder Executivo central, independência esta que, tecnicamente, é melhor caracterizada como uma “autonomia reforçada” em relação à que possuem os demais aparatos da Administração Indireta, havendo a insurgência de uma Administração Pública Pluricêntrica ou Multiorganizativa.

Em relação ao controle exercido sobre as atividades desempenhadas pelas agências norte-americanas, Farias e Ribeiro (2002) apontam três instrumentos utilizados para viabilizar a transparência e a responsabilização das decisões: (a) a lei sobre procedimentos administrativos federais (*Administrative Procedures Act*), do ano de 1946; (b) o acompanhamento e a fiscalização realizados pelas comissões parlamentares; (c) as atividades desempenhadas pelos Tribunais em relação ao exame judicial das decisões proferidas pelas agências. Nesse sentido,

O Congresso atua diretamente por meio de suas comissões técnicas, que orientam a política, pactuam recursos, metas e acompanham o desempenho das agências. A Lei de Procedimentos Administrativos estabelece as regras que definem sua atuação,

entre elas as que preveem a participação pública, decisões sempre justificadas e, por sua vez, abertas ao escrutínio judicial, tendo o Judiciário, nesse sentido, um papel relevante (FARIAS, RIBEIRO, 2002, p. 89).

Independentemente das diferenças observadas nos distintos direitos positivos, Aragão (2005) afirma que a autonomia das agências reguladoras, em um contexto geral, é resultado da junção de quatro fatores: (a) competências regulatórias, que abarcam as atribuições administrativas, normativas e contratuais que permitem ao Estado controlar e influenciar o comportamento dos regulados em prol dos objetivos econômicos e interesses sociais; (b) mecanismo especial para nomeação dos membros da diretoria, que usualmente ocorre após indicação do chefe do Poder Executivo e aprovação pelo Poder Legislativo; (c) autonomia orgânica, com mandato fixo e estável para seus dirigentes e impossibilidade de exoneração por motivos não previstos na legislação e (d) autonomia funcional, que impossibilita a revogação ou anulação dos atos da agência reguladora pelo Poder Executivo central. Em alguns casos, o Poder Executivo possui a prerrogativa de determinar as diretrizes gerais das políticas públicas que devem ser consideradas pelas agências na condução de suas atividades.

Para viabilizar o cumprimento dos objetivos setoriais, os entes reguladores detêm a prerrogativa de utilização de diversos instrumentos interventivos. Ainda que variem conforme cada realidade institucional e cada setor de atuação, as agências usualmente apresentam os seguintes poderes: (a) normativo, relacionado à prerrogativa para edição de normas e regras direcionadas ao setor regulado, em complemento à legislação existente; (b) de outorga, associado às atividades atinentes à autorização ou impedimento de atuação de um particular em determinado setor regulado, conforme política setorial; (c) de fiscalização, que se materializa tanto no controle e acompanhamento das atividades reguladas, quanto na avaliação das condutas dos entes regulados de forma a identificar e/ou impedir o descumprimento de normas e/ou objetivos regulatórios; (d) sancionatório, que abarca tanto a aplicação de advertências, multas ou anulação de licenças em função de descumprimento de normas regulatórias, quanto à prerrogativa de impor ao ente regulado a obrigatoriedade de ressarcir o consumidor ou sanar os efeitos decorrentes da adoção de condutas lesivas; (e) de conciliação, associada à capacidade de mediação de conflitos deflagrados no âmbito do setor regulado; e (g) de recomendação, em que o ente regulador orienta, subsidia e recomenda ao poder público medidas a serem consideradas para aprimoramento das políticas públicas setoriais (ABAR, 2019a).

No que tange à relação existente entre agências reguladoras e políticas públicas, Aragão (2005, p. 134) destaca que as agências “são instrumentos de uma implementação

relativamente independente de políticas públicas definidas sobretudo pelo legislador, sejam essas políticas intervencionistas ou liberalizantes”.

Nesse contexto, a atividade do ente regulador deve ser orientada pelos princípios e objetivos presentes na lei instituidora e nas políticas públicas estabelecidas direta ou indiretamente para o setor regulado. Dentro desses parâmetros, a agência passa a ter discricionariedade para estruturar e implementar as políticas regulatórias, de forma a atingir objetivos de cunho econômico e social.

Em relação ao papel desempenhado pelas agências reguladoras na implementação de políticas públicas, Martins (2010, p. 167) avalia que

As Agências, em função do seu poder normativo e fiscalizador, dispõem de várias ferramentas capazes de impelir o cumprimento das políticas por parte dos agentes econômicos, o que as tornam elementos eficientes para a instituição e implementação destas políticas, desde que relacionadas, naturalmente, com os ramos econômicos regulados. Dentre estas ferramentas, as que mais se destacam são os poderes normativos, fiscalizatórios e de outorga. A regulamentação permite a criação de obrigações para os delegatários. A fiscalização assegura o cumprimento destas metas. Já as funções de outorga são úteis para direcionar a atuação dos delegatários desde o início da concessão ou autorização, de modo a afastar questionamentos tais como os relativos à eventual desequilíbrio da relação econômico-financeira.

Quanto ao âmbito de atuação, as agências reguladoras dos Estados Unidos atuam na maior parte das atividades consideradas de interesse comum e que sejam desempenhadas por particulares, tais como o controle da concorrência, produção de medicamentos, proteção do meio ambiente, dentre outros (ARAGÃO, 2005).

Na Europa, “onde são denominadas Autoridades Administrativas Independentes, abrangem, além de atividades desestatizadas ou liberalizadas, a garantia de alguns direitos fundamentais exercitáveis contra o próprio Estado” (ARAGÃO, 2005, p. 132). Já na América Latina, as agências regulam serviços e atividades de interesse público e monopólios cujas atividades foram concedidas à iniciativa privada, como os serviços de energia elétrica, planos de saúde, dentre outros (ARAGÃO, 2005).

Ainda que o modelo adotado pelos Estados Unidos seja considerado a principal referência de entidades reguladoras independentes, observa-se uma significativa heterogeneidade nos formatos de regulação adotados pelos diferentes países. Essa diferenciação é resultado de uma série de fatores, tais como (a) o contexto institucional, político e econômico de cada país; (b) o desenho e a estrutura institucional delineados para os entes reguladores; (c) os objetivos a serem alcançados a partir da atuação dessas entidades e (d) as características apresentadas pelos setores regulados. Nesse contexto, para compreender

as questões gerais relacionadas à instituição da regulação por agências independentes para o setor de saneamento básico brasileiro, é importante abordar os principais aspectos relacionados à regulação dos serviços públicos, tema que será tratado no próximo capítulo.

### **3. REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Neste capítulo, o objetivo é delinear, de modo geral, os principais aspectos relacionados à necessidade de instituição da regulação para os serviços públicos tidos como essenciais, a partir das perspectivas econômica e social. Adicionalmente, são apresentados os instrumentos utilizados usualmente na atividade regulatória, com maior enfoque na concepção e implementação da política tarifária, considerada um dos principais instrumentos capazes de viabilizar o acesso de todos estratos da população aos serviços públicos considerados essenciais.

#### **3.1 Regulação econômica**

Adam Smith é apontado como um dos principais precursores dos fundamentos ideológicos da escola neoclássica, considerada a principal corrente do pensamento econômico moderno de orientação pró-mercado. Na concepção de Smith, a riqueza material seria um ponto primordial para a felicidade das pessoas que, a despeito de suas vontades, seriam guiadas por uma “mão invisível” que promoveria o bem-estar social (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013). O bem-estar social seria alcançado a partir de forças econômicas que regulariam espontaneamente a oferta e a demanda do mercado, sem necessidade de intervenção governamental e, portanto, a garantia e a promoção da livre competição do mercado deveria ser uma das principais funções dos governos (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009).

Na perspectiva neoclássica, há eficiência quando o mercado utiliza os insumos da melhor forma possível, com nível máximo de produção a custo mínimo. Esse cenário caracteriza uma situação de competição perfeita, em que o preço eficiente reflete a igualdade entre custos e receitas marginais. Para o alcance da eficiência, deve-se observar a existência dos seguintes pressupostos: (a) expressiva quantidade de ofertantes e demandantes; (b) informações completas e acessíveis sobre todas as condições do mercado; (c) inexistência de restrições à entrada e saída das firmas; (d) homogeneidade dos produtos (MEIRELLES, 2010; PINDYCK; RUBINFELD, 2006)

Objetivando à satisfação dos seus próprios interesses, e considerando-se a disponibilidade de todas as informações necessárias ao bom funcionamento do mercado, a interação coordenada entre os agentes racionais (produtores e consumidores) seria

estabelecida a partir do sistema de preços. Os apoiadores da teoria neoclássica alegavam que a existência dessas condições viabilizaria a eficiência alocativa e produtiva das empresas. Considera-se, pois, que um mercado atua com eficiência alocativa na situação em que os recursos sociais, que são escassos, estão alocados conforme o uso mais almejado pela sociedade. A eficiência produtiva, por sua vez, está associada à capacidade de se realizar a combinação mais adequada entre insumos, considerando-se a utilização da melhor tecnologia disponível, para produzir determinado nível de produto (CORRÊA, 2009). Essa condição viabilizaria o funcionamento do mercado em uma situação de competição perfeita, em que o equilíbrio geral propiciaria um cenário de bem-estar social (MEIRELLES, 2010).

Entretanto, as constantes crises do capitalismo, observadas no decorrer dos séculos XVIII, XIX e início do século XX, evidenciaram que as bases da livre concorrência eram insuficientes e não eram capazes de refletir toda a realidade econômica (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009). Nas circunstâncias em que o mercado é incapaz de determinar os preços e a quantidade a ser comercializada para gerar eficiência, ocorrem as falhas de mercado. Na existência de falhas, o mercado não é capaz de produzir sinais que viabilizem o equilíbrio entre oferta e demanda por bens e serviços (SILVEIRA, 2006).

As principais falhas relacionam-se aos bens públicos, externalidades, assimetria de informações, poder de mercado (monopólio) e mercados incompletos (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009). Nesse cenário, é necessária a atuação dos governos para garantia da alocação eficiente dos recursos (MEIRELLES, 2010).

Em função de características inerentes, como a não rivalidade e a não exclusividade, falhas de mercado são observadas em bens públicos. Na existência de um bem público, verifica-se, para qualquer nível de produção, um custo marginal nulo para provê-lo a um consumidor adicional. A não exclusão, por sua vez, relaciona-se ao incentivo que os consumidores possuem de usufruírem de bens e serviços de forma gratuita, enquanto terceiros arcam com os custos. Nesse sentido, as falhas relacionadas aos bens e serviços públicos desincentivam a realização de investimento pelos agentes privados, exigindo a intervenção do Estado para provisão ou fornecimento do bem ou serviço (PINDYCK; RUBINFELD, 2006; MEIRELLES, 2010).

Externalidades são efeitos das atividades de produção e consumo que não se refletem diretamente no preço de mercado, tornando-se uma causa de ineficiência econômica. As externalidades podem surgir entre produtores, entre consumidores ou entre consumidores e produtores. A externalidade negativa ocorre quando a ação de uma das partes impõe custos a

outra, ao passo que a externalidade positiva surge quando a ação de uma das partes beneficia a outra. (PINDYCK; RUBINFELD, 2006). Na ocorrência de externalidades negativas, têm-se uma oferta e um consumo maiores que o considerado socialmente desejável; na existência de externalidades positivas, entretanto, têm-se uma oferta e um consumo inferiores ao que seria considerado desejável pela sociedade.

O conceito de informações assimétricas, por sua vez, está relacionado aos diferentes níveis de acesso às informações entre os diferentes agentes econômicos de um mercado. Nesse sentido, a falta de clareza sobre as reais condições do mercado dificulta a tomada de decisões dos agentes econômicos, podendo causar ineficiência na alocação dos recursos disponíveis. A teoria da agência, que versa sobre o problema agente-principal, insere-se nesse contexto, já que a ausência de acesso a informações completas e fidedignas pelo mercado e/ou interessados pode incentivar algum agente econômico a agir de forma oportunista em prejuízo da contraparte (SILVEIRA, 2006).

O monopólio é observado nos casos em que a atuação em determinada atividade econômica é realizada por apenas uma empresa. Em relação aos serviços públicos, a exemplo da distribuição de energia elétrica e abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos quais o mercado comporta apenas uma empresa para prestação dos serviços, o monopólio é intitulado natural (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009).

Na existência de economias de escala, para qualquer nível de atividade produtiva que possa surgir no mercado, a eficiência poderá ser alcançada somente a partir da atuação de uma empresa monopolista, caracterizando-se o que se denomina monopólio natural. Entretanto, em decorrência da ausência de concorrência, verifica-se a propensão das empresas em fixar seus preços além do nível de eficiência, tornado o preço praticado pelo mercado superior ao custo marginal incorrido, situação denominada pela literatura como poder de mercado (MEIRELLES, 2010). Adicionalmente, em decorrência da ausência de competição e da demanda inelástica que se observa nos monopólios naturais de alguns serviços de utilidade pública, não existem incentivos para redução dos custos, nem melhoria da eficiência por parte das empresas monopolistas (JOURAVLEV, 2001b). Nesse cenário, os benefícios econômicos de bens e serviços prestados por somente uma empresa são perdidos, em função da alta dos preços e da redução da qualidade desses serviços, tendo como consequência a apropriação de lucros extras pelos monopólios.

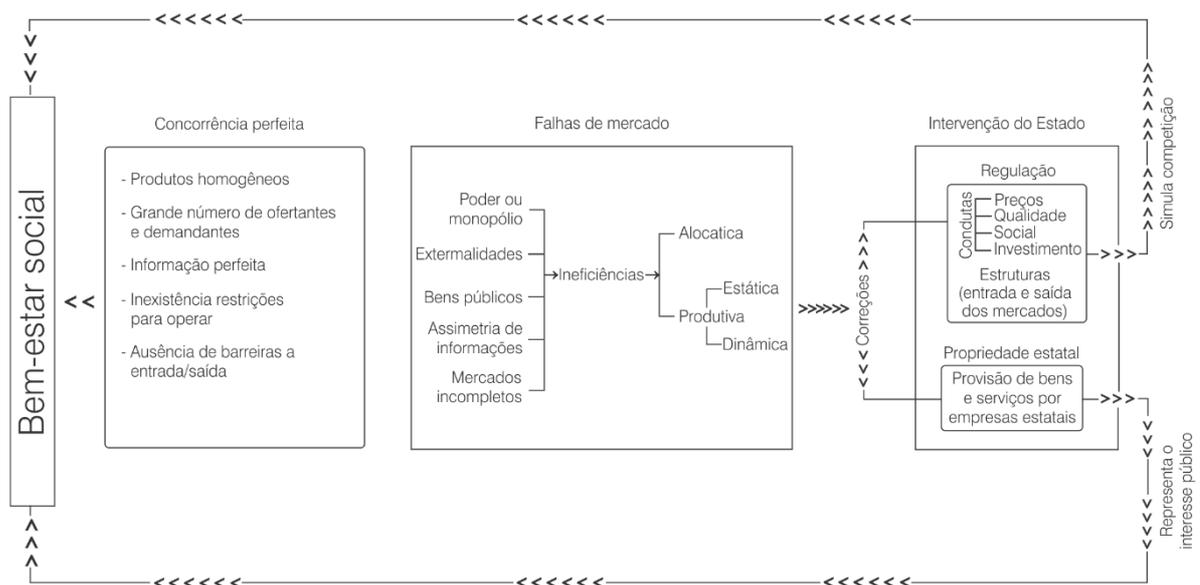
Em relação aos mercados incompletos, Oliveira e Turolla (2013, p. 112) afirmam:

A maximização de bem-estar só é garantida pelos mercados perfeitos quando funciona “um conjunto de mercados em que cada pessoa tem a oportunidade de trocar cada bem com cada outra pessoa”, considerando-se que consumidores e produtores são racionais. Quando essa possibilidade é limitada, o que ocorre na prática em maior ou menor grau, trata-se de mercados incompletos. Este é um caso mais geral de falha de mercado.

Ademais, observa-se que nos setores de infraestrutura é recorrente a existência de custos irrecuperáveis, em função do caráter de indivisibilidade do capital investido. Nesse cenário, os ativos construídos são úteis apenas para as atividades do setor, não havendo a possibilidade de existência de um mercado secundário. Tal situação relaciona-se ao conceito de ativos específicos (SILVEIRA, 2006).

Na Figura 2, apresentam-se, de forma sucinta, os pressupostos da escola neoclássica para intervenção do Estado na economia:

**Figura 2 - Pressupostos para intervenção do Estado na economia**



**Fonte: Adaptada de Galvão Junior; Paganini (2009).**

Na existência de falhas de mercado, existem duas opções capazes de mitigar os desvios e aproximar o mercado da eficiência econômica e promover o bem-estar social: propriedade estatal<sup>10</sup> ou regulamentação – as quais podem ser mobilizadas em simultâneo. A

<sup>10</sup> Na hipótese de propriedade estatal, a provisão dos bens e serviços é realizada diretamente pelo Estado que, nesse caso, representaria o interesse público e buscaria a maximização do bem-estar social. Ressalta-se, ainda,

regulação, na concepção econômica, deve ser capaz de propiciar a harmonia entre a lucratividade dos prestadores, qualidade dos serviços, bem-estar da sociedade e preços módicos aos usuários. (SILVEIRA, 2006; SALGADO; MOTTA, 2005).

De acordo com Salgado e Motta (2005, p. 5) “a melhor regulação é aquela que imita a concorrência nos estímulos que fornece ao produtor para a busca da eficiência e nos resultados ao consumidor em termos de disponibilidade de oferta, com qualidade adequada e preços módicos”. Em teoria, a regulação constitui-se a partir de um conjunto de regulamentos que harmonizam os interesses presentes na relação entre os proprietários e a sociedade/ou seja, entre os prestadores de serviços e seus respectivos usuários (BARBOSA, 2012).

Portanto, as entidades reguladoras devem conseguir conciliar os interesses dos investidores privados e da sociedade. De acordo com Possas, Pondé e Fagundes (1999, p. 4), “o objetivo central da regulação de atividades econômicas não é promover a concorrência como um fim em si mesmo, mas aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados correspondentes”. Salgado (2007, p. 182) acrescenta que “a necessidade de um marco regulatório não seria apenas para proteger o usuário do serviço de concessão. Regulação significa assegurar também a estabilidade das regras de operação de mercado para os concessionários desses direitos”.

### **3.2 Regulação social**

No âmbito econômico, diversos autores associam o termo regulação à limitação das ações dos agentes de um mercado a partir do poder de coerção do Estado. Para Abranches (1999), por exemplo, regulação é sinônimo do controle realizado sobre as relações transacionais, impactando todos os agentes do processo. Dessa forma, as regras instituídas para o mercado modificam as relações entre os agentes e impactam o equilíbrio entre a oferta e a demanda.

Essa perspectiva orientada para o controle das atividades econômicas restringe a ação da regulação às transações de mercado. Outros estudiosos, entretanto, ressaltam que, além da

---

que historicamente a configuração de provisão de bens e serviços diretamente pelo Estado foi largamente utilizada como ferramenta para fomentação do desenvolvimento econômico de alguns países, principalmente, na América Latina e Europa (GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009). Ademais, apesar da propriedade estatal ser apontada como alternativa à regulação, Marques Neto (2009a) elenca diversas questões para evidenciar a importância da regulação nas empresas estatais, tais como: (a) conflitos entre os interesses das instituições e seus administradores e o interesse público; (b) ausência de segmentação e identificação dos papéis do regulado e regulador; (c) as empresas estatais apresentam regime jurídico diverso da atividade regulatória, que deve ser tipicamente estatal.

questão econômica, a regulação também abrange aspectos sociais, quando direcionada para proteção do interesse público (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009).

Tradicionalmente, as regulações econômicas<sup>11</sup> e social já foram consideradas matérias antagônicas. Por um lado, tem-se a perspectiva que o objetivo da regulação econômica seria somente a promoção da eficiência econômica dos mercados. A instituição da regulação social, por outro lado, estaria associada a duas razões principais. A primeira afirma que a regulação buscaria atingir resultados socialmente desejados a partir da reparação dos efeitos indesejados da atividade econômica, tais como externalidades negativas, informações assimétricas e demais problemas de coordenação. Essa concepção atribui à regulação econômica um caráter técnico que não considera questões de natureza distributiva, sendo necessário, portanto, a intervenção com viés social. A segunda razão expõe que a regulação social deveria viabilizar a construção de resultados superiores aos produzidos pela operação eficiente dos mercados, pois, por si só, seria incapaz de promover objetivos sociais relacionados à equidade, razoabilidade, justiça e coesão social (WINDHOLZ; HODGE, 2013).

Contudo, observa-se a existência de interdependência entre as regulações econômica e social. A regulação econômica, por exemplo, viabiliza a atuação eficiente dos mercados, ao mesmo tempo em que promove valores socialmente desejados, como a justiça, a razoabilidade e a equidade. Já a regulação social busca atingir objetivos socialmente desejados, de forma economicamente viável e eficiente. Windholz e Hodge (2013, p. 14) salientam que

Toda a regulação é sustentada por uma combinação de valores econômicos e sociais interdependentes e interconectados, e na qual a distinção entre a regulação social e econômica consiste na supremacia dos valores que essas são projetadas para promover, e o propósito que são projetadas para alcançar. Esse conceito também reconhece o importante papel que a presença dos outros valores (não primários) possuem na definição de limites, no apoio e na legitimação do esforço regulatório.

Essa explanação confirma que a promoção do interesse público pode ser considerada um dos principais objetivos da regulação econômica. Além de garantir a lucratividade das atividades de forma a possibilitar a realização dos investimentos privados, os agentes reguladores também devem assegurar o bem-estar dos consumidores, mediante atuação para garantia da disponibilidade universal dos serviços com qualidade e preços módicos. Nesse

---

<sup>11</sup> Em 1971, com a publicação do artigo “*The Theory of Economic Regulation*”, George Stigler apresentou a teoria econômica da regulação, aplicando-a ao comportamento político. Na mesma década, Posner e Landes apontaram a possibilidade de perdas de bem-estar social em função da existência de influências políticas no processo regulatório, salientando a necessidade de existência de um poder judiciário independente. Posteriormente, diversos autores também contribuíram para a Teoria da Regulação Econômica, como Oliver Williamson (Oxford University), Pablo Spiller (Berkeley University) e Ronald Coase (Chicago University) (SILVEIRA, 2006).

contexto, Salgado e Motta (2005, p. 6) afirmam que “o grande desafio para o regulador é encontrar o ponto ótimo que equilibre rentabilidade da operação e bem-estar”. Para tanto, é necessário que seja estabelecida uma governança regulatória livre de interferência corporativa ou política que garanta os direitos e o cumprimento das obrigações das concessionárias de serviços, equilibrando a relação entre o poder público, prestadores de serviços e usuários (SALGADO; MOTTA, 2005).

Salgado e Motta (2005, p. 5) aduzem que a instituição de uma regulação, visando ao alcance e à manutenção do bem-estar social, assim procede:

Não deve distinguir prestação direta ou indireta, pública ou privada. Deve, sim, garantir o respeito aos contratos e o uso adequado dos incentivos à eficiência (inclusive os de escala ótima), à expansão dos serviços (inclusive as metas) e à modicidade tarifária (inclusive as formas de subsídios), seja lá qual for a forma de prestação dos serviços.

Portanto, considerando a interdependência das regulações de cunho econômico e social, Pires e Piccinini (1999) elencam diversos objetivos que justificam a implementação da regulação: (a) busca pela eficiência econômico, assegurando serviço de qualidade e de menor custo para o usuário; (b) repressão do abuso do poder de prestadores monopolistas; (c) atuação com vistas à universalização dos serviços; (d) instituição de canais para recebimento de reclamações dos usuários a respeito da prestação de serviços; (e) estímulo à inovação; (f) garantia da padronização tecnológica e a conformidade dentre equipamentos; (g) garantia da segurança e proteção do meio ambiente.

### **3.3 Instrumentos utilizados para regulação**

Na existência de falhas de mercado e/ou na hipótese de delegação da provisão de serviços públicos essenciais, duas categorias de regulação podem ser instituídas: a estrutural e a de condutas. A estrutural abarca os requisitos para entrada e saída das empresas e os critérios para segmentação vertical das atividades relacionadas à prestação dos serviços, o que viabiliza a participação de múltiplas empresas nas diversas etapas da cadeia produtiva (JOURAVLEV, 2001a). Essas barreiras podem ser instituídas a partir da definição de instrumentos para concessão dos direitos para operação, incluindo, inclusive, as condições associadas à saída do mercado, de forma a não comprometer a continuidade da prestação de serviço (SALGADO; MOTTA, 2005).

A condição para entrada nos setores de infraestrutura é definida a partir das restrições econômicas e tecnológicas de cada mercado. De acordo com Salgado e Motta (2005, p. 06),

Setores tecnologicamente mais dinâmicos, como os de telecomunicações e geração de energia elétrica, admitem a presença de maior competição, enquanto setores de transportes, outros segmentos de energia e de serviços de rede de água ou coleta de esgoto permanecem ainda com características de monopólios naturais. As exceções estão em segmentos de transportes, como transporte aéreo e rodoviário, onde os custos irrecuperáveis são menos significativos.

A regulação de condutas está relacionada à atuação das organizações, dentro do próprio mercado, envolvendo questões relacionadas à qualidade dos serviços, preços e investimentos (JOURAVLEV, 2001b; GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009).

Além de estabelecer condições e padrões para qualidade dos produtos e serviços ofertados, a regulação de qualidade também tem a finalidade de fiscalizar o cumprimento das regras definidas, o que demanda a instituição de procedimentos diretos e indiretos para sua realização. Essas atividades, portanto, requerem a existência de um corpo técnico qualificado que, por vezes, apresentam custos bastante elevados (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009). São considerados exemplos de regulação de qualidade: (a) no setor de energia elétrica, tempo de duração de interrupção por unidade consumidora e duração máxima de interrupção constante por unidade consumidora e (b) no setor de saneamento básico, parâmetros bacteriológicos e físico-químicos (pH, turbidez, metais, dentre outros) da água distribuída e pressão disponível na rede de distribuição.

Considerada uma das atividades regulatórias mais importantes, a definição da estrutura tarifária dos prestadores, que será abordada em seção específica deste estudo, também está inserida na regulação de condutas. Essa relevância está relacionada ao impacto causado na situação econômico-financeira dos prestadores regulados e, por conseguinte, nos níveis de investimento, expansão, oferta e qualidade dos serviços (SALGADO; MOTTA, 2005). Os mecanismos regulatórios mais atuais concentram-se na adoção de incentivos para geração de eficiência e posterior distribuição dos ganhos entre a concessionária e os usuários (SALGADO; MOTTA, 2005).

Os aspectos relacionados às regulações de conduta e estrutural variam de acordo com as características de mercado do segmento (níveis de competição) e do nível de desenvolvimento tecnológico. No setor de energia elétrica, a título de exemplo, a cadeia produtiva é segregada em geração, transmissão e distribuição. O aspecto desverticalizado possibilita que, na etapa de geração, diversas empresas concorram entre si na oferta de energia aos distribuidores. Dessa forma, no segmento da geração, o papel desempenhado pela

regulação estrutural, com o estabelecimento de critérios para acesso ao mercado de produção de energia, torna-se essencial. Por outro lado, com o objetivo de simular a concorrência e corrigir as falhas de mercado, a regulação de condutas é fundamental no segmento de distribuição, caracterizado pela existência de monopólio natural (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009).

No mercado de telecomunicações, por sua vez, observa-se a existência de competição. Nesse setor, a evolução tecnológica viabilizou a entrada de diversas empresas no mercado, demandando a atuação da regulação estrutural para definição das regras e exigências para acesso e permanência no setor (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009).

### **3.4 A Política Tarifária**

A Política Tarifária se configura em um conjunto de regras, medidas e normas definidas pelo poder público, com o objetivo de delinear a estrutura de financiamento de determinado serviço, tendo como contrapartida a cobrança de tarifas diretamente dos usuários. Usualmente definida pelo poder concedente, a política tarifária está inserida na concepção mais ampliada de política pública, podendo ser considerada uma espécie de instrumento a ser utilizado para alcance de objetivos alinhados aos interesses da sociedade (CADAVAL, 1993).

Tais objetivos podem estar relacionados a diferentes aspectos: (a) social, quando associado à busca pela equidade, a exemplo da promoção da redistribuição de renda e viabilização do acesso aos serviços por grupos menos favorecidos; (b) ambiental, quando são utilizados mecanismos para estímulo ou desestímulo de atividades que podem impactar positivamente ou negativamente o meio ambiente e os níveis de desenvolvimento urbano; (c) econômico-financeiro, associado à definição de níveis de receitas apropriados para cobertura dos custos e investimentos necessários à promoção da universalização dos serviços; (d) operacional, associado à utilização de mecanismos de incentivo para melhoria da eficiência dos processos relacionados à provisão dos serviços (CARVALHO, 2016).

A definição de uma estrutura tarifária adequada se configura, portanto, em um mecanismo regulatório essencial para viabilizar um funcionamento eficiente e equânime do mercado. Diversos aspectos devem ser considerados no momento de sua construção: inicialmente, é necessário que a estrutura tarifária assegure, concomitantemente, preços módicos e níveis elevados de produção; posteriormente, que seja capaz de solucionar as tensões entre as eficiências produtivas, alocativas e distributivas; e, por fim, que insira meios

para estimular a eficiência dinâmica<sup>12</sup> (PIRES; PICCININI, 1999). El Hage (2011, p. 3), afirma que estrutura tarifária é “(...) o conjunto de regras, métodos e processos que definem, da forma mais objetiva possível, a diferenciação de preços aos diversos produtos e/ou consumidores de um determinado mercado”.

A primeira etapa do processo de definição da estrutura tarifária é a mensuração da receita requerida para a prestação dos serviços, que reflete o nível de receitas necessário para cobrir os gastos e viabilizar ou remunerar os investimentos realizados pelo prestador. Posteriormente, o ente regulador determina a forma e a estrutura de aplicação das tarifas sobre o mercado, de forma a se atingir o patamar de receitas necessário à prestação dos serviços.

### ***3.4.1 Modelos de regulação tarifária***

Existem diversos modelos de regulação tarifária que podem ser utilizados para mensuração da receita requerida. Os principais modelos podem ser segregados em duas categorias: regulação pelo custo (ou por taxa de retorno), que apura a tarifa a partir dos custos incorridos pelo prestador, garantindo sua recuperação e uma remuneração apropriada; e a regulação por preço (ou por incentivos), que desassocia as tarifas dos custos e, a partir de mecanismos de incentivo que oportunizam a apropriação de excedente de lucro, encoraja a eficiência operacional (MELO; TUROLLA, 2013).

#### **I. Regulação pelo custo ou regulação pela taxa de retorno**

Tradicionalmente empregado para regulação dos monopólios naturais (PEDROSA, 2001), o modelo de custo de serviço, ou regulação pela taxa de retorno (*rate of return regulation*), foi concebido nos Estados Unidos para suceder o modelo de regulação por contrato<sup>13</sup> (MELO; TUROLLA, 2013). Nesse modelo, os preços são definidos a partir da

---

<sup>12</sup> Pires e Piccinini (1999, p. 228) esclarecem que “o conceito de eficiência produtiva é entendido como a utilização da planta instalada pelo produtor com o máximo rendimento e o menor custo, dada a estrutura de mercado. A eficiência distributiva pode ser definida como a capacidade de redução, pela concorrência ou pela regulação, da apropriação de excedentes econômicos por parte do produtor. A eficiência alocativa, por sua vez, é aqui definida pela situação na qual se realiza o maior volume de transações econômicas, gerando a maior renda agregada possível. Segundo a teoria econômica, essa condição é garantida sob concorrência perfeita, isto é, quando os preços se igualam aos custos marginais. Finalmente, a eficiência dinâmica é um conceito que considera o mercado como ambiente seletivo, ou seja, com a capacidade de selecionar inovações de produto e de processo que resultem em redução futura de custos e preços e em melhoria da qualidade dos produtos”.

<sup>13</sup> O contrato firmado entre os entes públicos e privados para concessão dos serviços de determinado setor ao mercado apresenta todos os requisitos para entrega da concessão, definindo padrões mínimos de qualidade e ferramentas de acompanhamento e controle. Entretanto, nos casos em que a circunstância econômica se altera radicalmente, principalmente nos contratos de longo prazo, as regras determinadas impedem a adequação dos

equalização dos custos incorridos e das receitas totais requeridas, considerando determinado nível de remuneração dos investimentos realizados (FARINA; AZEVEDO; PICCHETTI, 1997). As tarifas definidas sob essa perspectiva permitem a recuperação dos custos incorridos e evitam que os prestadores auferam lucros vultuosos a partir da prestação dos serviços.

Pode-se atribuir as seguintes vantagens à regulação por taxa de retorno: (a) sustentabilidade dos serviços em função da adequação tarifária às condições de mercado e do setor no decorrer do tempo; (b) atração de investimentos em função da garantia do retorno do capital investido, o que confere ao negócio uma característica de baixo risco; (c) manutenção dos lucros em patamares adequados; (d) estímulo à manutenção da qualidade e oferta adequada dos serviços; (e) contínuo acompanhamento do desempenho operacional; e (f) possibilidade de definição de tarifas mais acessíveis aos usuários/consumidores (MADEIRA, 2010; MELO, TUROLLA, 2013).

Entretanto, também é possível verificar a existência de desvantagens, tais como: (a) ausência de incentivos para redução dos custos e promoção da eficiência operacional, já que há a garantia de rentabilidade do investimento; (b) indução à realização de investimentos não prudentes visando a maximização de lucros, principalmente quando a taxa de retorno é atrativa; (c) risco de manipulação contábil, já que tais registros são fundamentais para definição do nível de receita requerida por parte do ente regulador; e (d) exigência de alto custos administrativos do ente regulador para realização de suas atividades (FARINA; AZEVEDO; PICCHETTI, 1997; PEDROSA, 2001; MELO; TUROLLA, 2013).

Caso os custos percebidos pelo prestador sejam integralmente considerados na composição da tarifa, sem a correta avaliação da prudência dos investimentos e da eficiência operacional, há um incentivo ao aumento dos custos e à ineficiência operacional, culminando na elevação das tarifas. Todavia, caso alguns aspectos sejam considerados, o modelo de regulação pelo custo pode proporcionar bons resultados. Como exemplos, Melo e Turolla (2013) apontam a (a) adequada mensuração da taxa de retorno, de forma a atrair o interesse por investimentos e viabilizar a expansão dos serviços; (b) a segurança jurídica em relação ao retorno do capital investido pelo prestador de serviços; (c) o incentivo à adoção de práticas gerenciais eficientes; (d) a concepção de uma estrutura tarifária que induza o consumo

---

condicionantes para a prestação dos serviços, o que pode afetar a sustentabilidade da atividade e a qualidade dos serviços prestados à população ou, sob outra perspectiva, promover o aumento das tarifas e a geração de excedentes (MELO; TUROLLA, 2013). Em relação à regulação por contrato, (IDEM, 2013, p. 136) afirmam que “a falta de adaptabilidade dos contratos, o risco de corrupção, o crescimento das empresas prestadoras, levando ao abuso de poder econômico, e os problemas de governança de contratos de concessão levaram à criação de agências reguladoras independentes”, em função da necessidade de maior adaptabilidade das normas em decorrência das condições oscilantes do mercado.

consciente e (e) a previsibilidade e estabilidade das regras. O ente regulador, no momento da definição das tarifas, deve desconsiderar os investimentos não prudentes e os custos ineficientes.

O excesso de críticas atribuídas ao modelo fez com que, a partir da década de 1980, novos métodos tarifários fossem concebidos com o objetivo de incentivar a diminuição dos custos por meio do esforço dos próprios prestadores de serviços (PIRES; PICCININI, 1999).

## **II. Regulação pelo preço-teto ou regulação por incentivos**

A regulação pelo preço-teto, concebida no Reino Unido na década de 1980, desassocia a tarifa dos custos, de forma a incentivar a eficiência operacional do prestador de serviços. Como os preços não são definidos a partir dos custos incorridos, maior produtividade reflete no aumento do lucro, que passa a não depender somente dos níveis de investimento em capital.

A principal premissa da regulação pelo preço-teto é a existência de assimetria de informações, que impossibilita o ente regulador de obter amplo conhecimento sobre o potencial de eficiência operacional do prestador de serviços. Dessa forma, a regulação assume um comportamento menos intervencionista e, a partir da definição de uma estrutura de recompensas e penalidades, orienta a ação da empresa em direção aos objetivos pretendidos. Nesse contexto, os incentivos substituem a regulação por comando e controle (MELO; TUROLLA, 2013).

O modelo busca instituir incentivos à eficiência produtiva por meio da determinação, por parte do ente regulador, de um preço-teto para cada produto/serviços prestados pela empresa regulada. Esse preço-teto deve ser corrigido, em intervalos prefixados de anos, pela evolução de determinado índice de preços aos consumidores (inflação) e reduzido por um percentual associado a um fator de produtividade (PIRES; PICCININI, 1999; PEDROSA, 2001).

Durante o ciclo tarifário, portanto, o lucro do prestador é ampliado à medida que os processos se tornam mais eficientes. Ao autorizar que a empresa incorpore esse excedente de lucro durante um determinado período, presume-se que ela seja incentivada a diminuir seu custo e, então, expor ao ente regulador sua eficiência potencial. Ao final do ciclo tarifário, os preços são redefinidos e parte do ganho com a produtividade é convertido em prol da modicidade tarifária (MELO; TUROLLA, 2013).

Ao optar por esse modelo, os entes reguladores buscam mitigar os custos e riscos da atividade regulatória, a exemplo de controles e avaliações que demandam informações

complexas e custosas. Nesse sentido, o *price cap* é considerado um mecanismo tarifário transparente e simplificado que promove maior nível de autonomia de gestão dos regulados e incentiva ganhos de produtividade a serem repassados aos usuários ao final dos ciclos tarifários (PIRES; PICCININI, 1999).

Outras vantagens potenciais do modelo também são levantadas, a exemplo do (a) incentivo à inovação; (b) desincentivo à realização de investimentos não prudentes; (c) menores custos administrativos para o processo de regulação; (d) atenuação dos efeitos de assimetria de informações entre o ente regulador e o regulado e (e) maior estabilidade de preços (MADEIRA, 2010; MELO; TUROLLA, 2013).

Como desvantagens, destacam-se (a) possibilidade de ocorrência de subinvestimento para expansão e deterioração da qualidade dos serviços, já que o gasto representaria aumento do nível de custo; (b) dificuldades na mensuração e no cálculo dos níveis de produtividade; (c) atribuição de maior parcela de risco ao prestador, ao se dissociar as tarifas dos custos, já que as variações de demanda e custos dos insumos não são consideradas na tarifa; (d) custos de capital elevados, em função do maior risco e, por conseguinte, comprometedores dos níveis de investimentos e (e) propensão a aumento de eficiência no início do ciclo tarifário (para elevação da receita auferida) e aumento de investimentos e ampliação da capacidade ao fim do período, com o objetivo de influenciar a construção da estrutura tarifária do ciclo seguinte (MADEIRA, 2010; MELO; TUROLLA, 2013).

Tanto a regulação pelo custo (ou taxa de retorno) quanto a regulação pelo preço-teto (ou regulação por incentivos) possuem vantagens e desvantagens e, portanto, deve-se avaliar o contexto do setor regulado, suas necessidades e seu grau de maturidade para a escolha de opção mais apropriada. O regulador pode, inclusive, associar elementos de diferentes modelos para atingir os objetivos desejados, a exemplo da inserção de incentivos à eficiência, sem desassociar integralmente os custos da receita requerida para a prestação dos serviços.

Pelo fato de não existir um modelo que seja superior aos demais em todos os aspectos, o regulador deve se esforçar para reconhecer e dominar todas as especificidades da área de atuação, do contexto e da empresa regulada, para que seja possível determinar, de forma mais assertiva, o modelo, os mecanismos de incentivos que podem ser implementados e a estrutura tarifária mais apropriada aos objetivos estabelecidos. National Association of Regulatory Utility Commissioners - Naruc (2000, p. 3) afirma que “toda regulação é uma regulação por incentivos. Uma importante habilidade para reguladores é entender quais incentivos são

criados por cada modelo particular e desenhar um esquema que melhor sirva aos seus objetivos”.

### ***3.4.2 Estrutura tarifária***

Após a mensuração do nível de receita tarifária requerida para a prestação dos serviços, deve-se determinar a estrutura de cobrança a ser aplicada ao mercado, considerando-se os diferentes tipos de serviços e de usuários. Dentre os diferentes critérios analisados, destaca-se a avaliação da capacidade de pagamento dos usuários e a existência ou necessidade de instituição de subsídios.

Em relação aos subsídios, Bruno, Azevedo e Massquetti (2012, p. 758) os definem como “uma forma de intervenção governamental na atividade econômica, fundamentalmente caracterizada por transferências de recursos a produtores e consumidores, objetivando a garantia ou a suplementação de suas rendas ou a redução dos custos de produção”. Espera-se que os subsídios sejam direcionados às localidades que não possuam recursos para cobrir os custos dos serviços e para os usuários que não possuam capacidade de pagamento, de forma a oportunizar o acesso aos serviços a toda a população. De acordo com Ferro e Lentini (2013), os subsídios podem ser classificados de diferentes maneiras:

- a. Em relação à razão: podem ser direcionados à oferta dos serviços (aos prestadores), por meio do fornecimento de infraestrutura pelo ente público, isenção de impostos, transferência de recursos diretamente pelo Estado, dentre outros; ou serem direcionados à demanda (usuários), com redução das tarifas em função da capacidade de pagamento, nível de consumo, dentre outros;
- b. Em relação ao que é subsidiado: ao consumo ou a investimentos;
- c. Quanto à amplitude: caráter universal, ou focalizado em determinado segmento;
- d. Em relação à origem: fiscal, em razão da alocação direta de recursos orçamentários dos entes públicos; ou tarifária, concebido na própria estrutura tarifária e pago por categoriais ou classes determinadas de usuários.

Em relação aos tipos de subsídio, Peixoto (2013) ainda os classifica em:

- a. Subsídio público ou subvenção, por meio de transferências financeiras diretamente ao prestador de serviços, pagamento direto aos usuários ou execução direta de investimentos a partir de recursos fiscais oriundos do orçamento público e que não sejam associados aos serviços prestados;

- b. Subsídio tarifário cruzado interno, que ocorre dentro da própria estrutura de cobrança de um ou mais tipos de serviços, prestados numa mesma localidade ou região em que não há transferência de subsídios entre serviços ou localidades;
- c. Subsídio tarifário cruzado externo, que ocorre dentro da própria estrutura de cobrança de um ou mais tipos de serviços, por meio de prestação regionalizada em que ocorra transferência de subsídios entre serviços e/ou localidades.

Em função da necessidade da garantia da neutralidade dos efeitos relacionados à concessão de subsídios na receita requerida para a prestação dos serviços, é indispensável o estabelecimento da sua fonte de financiamento. Na hipótese de fontes orçamentárias, os recursos são concedidos pelos entes públicos, diretamente para o prestador de serviços ou para o usuário elegível; na inexistência de fontes governamentais para subsídio direto à população carente, o serviço pode ser viabilizado a partir da implementação de subsídios cruzados, em que categorias de usuários (subsidiários) pagam valores acima dos custos para subsidiar outra categoria (subsidiados) que, em função de uma condição socioeconômica vulnerável, paga tarifas abaixo do custo.

Sendo assim, a definição de uma estrutura tarifária adequada é um dos principais mecanismos que viabilizam o alcance de objetivos econômicos e sociais delineados para o setor regulado. Além dos aspectos relacionados à garantia do equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias dos serviços e da correção das falhas de mercado, observa-se, no âmbito social, que a atividade regulatória também é capaz de viabilizar o acesso dos estratos de menor renda aos serviços públicos considerados essenciais. Nesse sentido, o próximo capítulo busca contextualizar os principais aspectos relacionados à instituição e atuação desses entes reguladores no contexto brasileiro.

## **4. A REGULAÇÃO NO BRASIL**

Neste capítulo, propõe-se apresentar as questões atinentes à reforma regulatória ocorrida no Brasil, que teve como principal instrumento o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Concebido em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma institucional prevista pelo PDRAE buscou promover um Estado orientado para a regulação dos serviços públicos, em sintonia com os preceitos do neoliberalismo e do reformismo da NPM. Sob o pano de fundo dessas transformações, são tecidos alguns comentários sobre a instituição das agências reguladoras no país, com a discussão dos principais aspectos relacionados à independência e autonomia e ao controle e fiscalização dessas entidades no contexto brasileiro. Posteriormente, são apresentados os principais aspectos que demandam a existência de regulação estatal para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país.

### **4.1 Reforma do Aparelho do Estado**

Conforme menção já feita, a crise do Estado de Bem-Estar Social, caracterizado pelo alto grau de intervenção estatal, impulsionou a ideia da necessidade de implementação de reformas institucionais para adequação dos países à nova realidade econômica internacional (FARIAS; RIBEIRO, 2002). Em função da agudização da crise fiscal do Estado brasileiro, do desempenho insatisfatório da economia e da crescente desconfiança em nível mundial sobre a efetividade da intervenção estatal nas esferas social e econômica, o país passou a se inserir nesse movimento. Entre as décadas de 1980 e 1990, surgem, no Brasil, os primeiros debates sobre a necessidade de uma reforma regulatória em diversos campos da intervenção estatal, especialmente os relacionados à provisão de serviços públicos.

O primeiro marco relevante do processo de desestatização da economia ocorreu durante o governo Sarney (1985-1990), por meio do Programa Federal de Desestatização instituído pelos Decretos Federais nº 91.991/85<sup>14</sup> e nº 95.886/88<sup>15</sup>. Buscavam-se, dentre outros objetivos: (a) transferir as atividades econômicas exploradas pelo setor público para a iniciativa privada; (b) contribuir para a redução do deficit público; (c) fomentar os

---

<sup>14</sup> Decreto nº 91.991, de 28 de novembro de 1985, que dispõe sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do Governo Federal, e dá outras providências.

<sup>15</sup> Decreto Federal nº 95.886, de 29 de março de 1988, que dispõe sobre o Programa Federal de Desestatização, e dá outras providências.

mecanismos competitivos de mercado por meio da desregulamentação da atividade econômica; (d) realizar a concessão ou permissão dos serviços públicos e (e) estimular a privatização de atividades econômicas exploradas por empresas estatais, com exceção dos monopólios constitucionais (BRASIL, 1988b, art. 1).

Orientado por uma agenda neoliberal, o governo Collor (1990-1991) ampliou o processos de desestatização para os demais entes da federação, por meio da publicação da Lei nº 8.031/90<sup>16</sup>, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND) com os objetivos de: (a) readequar a posição do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada atividades inadequadamente exploradas pelo setor público; (b) colaborar para a redução da dívida pública; (c) viabilizar a retomada de investimentos nas empresas que forem transferidas para a iniciativa privada; (d) auxiliar na modernização do parque industrial do Brasil, aumentando sua competitividade nos diversos setores da economia; (e) possibilitar que a administração pública foque seus esforços nas atividades essenciais do Estado e (f) contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais (BRASIL, 1990, art. 1). Costa e Peci (1999) afirmam que foram realizadas 17 privatizações durante o governo Sarney (1985-1990), 18 no governo Collor (1991-1992) e 15 no governo Itamar Franco (1992-1994). Os referidos autores explicam que

Os governos Sarney, Collor e Franco representam um período associado à desestatização das empresas industriais. Nessa primeira fase do processo, ainda não se discutia o novo papel do Estado, que abandonava apenas as funções tipicamente empresariais do setor produtivo estatal, baseado na crença de que o mercado pode desempenhar este papel com maior eficiência (COSTA; PECI, 1999, p. 105)

Entretanto, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) que se verificou um avanço significativo nos processos de privatizações e ajuste da economia, o que incluiu a quebra de monopólio de alguns setores econômicos, expansão dos mercados, preocupação com a estabilidade da moeda e ajuste fiscal. Costa e Peci (1999) salientam que no governo FHC a alienação do setor industrial estatal foi concluída, e o processo passou, portanto, a ser direcionado para privatização de infraestrutura e para concessão dos serviços públicos<sup>17</sup>. Observou-se, pois, um movimento para realização de uma reforma institucional

---

<sup>16</sup> Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Foi revogada pela Lei nº 9.491/97.

<sup>17</sup> Cumpre evidenciar que no período houve a aprovação da Lei Federal n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, determinando que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

para estruturação de um Estado que regulasse os serviços públicos<sup>18</sup> e promovesse as políticas sociais (FARIAS; RIBEIRO; 2002).

A reforma do Estado do governo FHC teve como principal instrumento o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), em 1995. De acordo com o PDRAE (BRASIL, 1995d), em função da crise do Estado brasileiro, era necessário reformular sua estrutura para que, além de garantir a propriedade e os contratos, fosse possível viabilizar sua atuação como coordenador da economia e principal promotor da diminuição das desigualdades sociais. Por uma perspectiva, a reformulação era essencial para possibilitar organização mais adequada das finanças, do pessoal e da estrutura institucional-legal, que promoveria melhora na relação entre o Estado e a população e possibilitaria uma tomada de decisões mais assertiva e efetiva por parte do núcleo estratégico.

Sob outra perspectiva, a reformulação se fazia necessária para assegurar melhoria na gestão e na capacidade de governar, além de promover um ambiente mais propício para o desenvolvimento e a implementação de leis e políticas públicas, trazendo mais eficiência às atividades do Estado. Dentre outros aspectos, o documento identificou existência de quatro setores dentro do aparelho do Estado (BRASIL, 1995d):

- a. Núcleo Estratégico, que abrange o governo no sentido macro e tem como principal atribuição o estabelecimento e o controle do cumprimento das leis e das políticas públicas. Inclui os poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e, no âmbito do poder Executivo, o Presidente da República, seus ministros e assessores diretos, que atuam no planejamento e na formulação de políticas públicas.
- b. Atividades Exclusivas, que envolvem a prestação de todos os serviços caracterizados como exclusivos do Estado;
- c. Serviços não Exclusivos, em que o Estado atua em conjunto com outras organizações (privadas ou públicas não estatais) para prestação de serviços considerados fundamentais para a sociedade;
- d. Produção de Bens e Serviços para o Mercado, que abrange a área de atuação de empresas que visam lucro e estão inseridas no aparelho do Estado, como as

---

<sup>18</sup> Justen Filho (2014, p. 727) define serviço público como “atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público”.

associadas ao setor de infraestrutura. Permanecem sob a responsabilidade do Estado em função de falta de capital para investimento por parte do setor privado ou por se tratar de atividades de natureza monopolista que, quando privatizadas, necessitam de controle e regulamentação rígida.

Além de determinar os objetivos específicos para cada um dos quatro setores identificados, o PDRAE também relacionou os seguintes objetivos globais da proposta de reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995d):

- (a) Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- (b) Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada;
- (c) Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;
- (d) Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Como objetivos do núcleo estratégico, encontram-se: (a) aumento da efetividade; (b) modernização da administração burocrática a partir de uma profissionalização do serviço público e (c) desenvolvimento da capacidade gerencial para definição e supervisão de contratos de gestão com agências autônomas e organizações sociais.

Os seguintes objetivos foram atribuídos ao núcleo de atividades exclusivas: (a) transformação de autarquias e fundações em agências autônomas com administração a partir de um contrato de gestão; (b) substituição da administração pública burocrática pela administração pública gerencial e (c) fortalecimento da participação popular na concepção e avaliação de políticas públicas.

Já para os serviços não exclusivos, o principal objetivo seria a transferência dos serviços para o setor público não estatal, com a transformação de fundações públicas em organizações sociais (entidades de direito privado) sem fins lucrativos, com prerrogativa para firmar contrato de gestão com o poder executivo e ter acesso à dotação orçamentária, de forma a: (a) aumentar sua autonomia; (b) viabilizar o controle social por meio dos conselhos de administração; (c) aumentar a parceria entre o Estado, a instituição e a sociedade; (d) aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

Constituem objetivos do núcleo de produção para o mercado: (a) dar prosseguimento ao processo de privatização; (c) reorganizar e fortalecer os entes reguladores dos monopólios

que forem privatizados e (c) implantar contratos de gestão nas empresas que não forem privatizadas.

Nesse contexto, o desenho institucional era o principal ponto de convergência entre o PDRAE e a NPM, sendo que a atuação do Estado se concentraria na regulação e na promoção dos serviços públicos, buscando, preferencialmente a “descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 206).

Ainda que no PDRAE não houvesse uma definição mais criteriosa das funções reguladoras do Estado, os modelos organizacionais e de gestão apresentados no documento foram concebidos a partir de uma concepção macro do papel do Estado Regulador. O próprio PDRAE discute, inclusive, a necessidade de criação de um novo tipo de instituição que comportasse as novas funções reguladoras do Estado, já que havia incertezas acerca da capacidade regulatória dos modelos organizacionais vigentes no período, principalmente os relacionados ao setor de infraestrutura (FARIAS; RIBEIRO, 2002).

Em relação às estruturas organizacionais, vale mencionar que o PDRAE (BRASIL, 1995d) determinou, no âmbito das atividades exclusivas, que as autarquias e fundações que possuíssem poder de Estado deveriam ser transformadas em agências autônomas, cuja administração ocorreria a partir de um contrato de gestão. Entretanto, a utilização do termo “agência autônoma”, empregada no PDRAE, foi substituída pelo termo “agências executivas” na Lei Federal 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios.

Di Pietro (2003) explica que agência executiva é a designação concedida à fundação ou autarquia que, para aumento da eficiência e diminuição de custos, celebra um contrato de gestão junto ao órgão da Administração Direta a que esteja vinculado. Trata-se, portanto, de uma autarquia ou fundação governamental preexistente que preenche os seguintes requisitos legais elencados nos arts. 51 e 52 da Lei 9.649/1998 (BRASIL, 1998c):

Art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos: I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento; II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor. § 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em ato do Presidente da República. § 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão. Art. 52. Os planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional definirão diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidade institucional da Agência Executiva. § 1º

Os Contratos de Gestão das Agências Executivas serão celebrados com periodicidade mínima de um ano e estabelecerão os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento. § 2º O Poder Executivo definirá os critérios e procedimentos para a elaboração e o acompanhamento dos Contratos de Gestão e dos programas estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das Agências Executivas.

Entretanto, apesar da previsão na legislação, não foram observados avanços significativos na disseminação das agências executivas. Até o final do ano de 1998, a qualificação foi atribuída somente ao Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial – INMETRO (FERNANDES, 1999).

Verificou-se, contudo, a consolidação do modelo de Organizações Sociais (OS). Criadas por meio da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, as OS são pessoas jurídicas de direito privado “sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão” (DI PIETRO, 2003. p. 419). Por meio das OS, o Estado buscou redimensionar o seu tamanho, utilizando a descentralização, viabilizando a participação da sociedade civil com foco na melhoria da eficiência e redução de custos.

Por outro lado, ainda que não previstas no PDRAE, observou-se uma proliferação de agências reguladoras em decorrência de uma série de privatizações e concessões de serviços públicos realizadas ao longo do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. O processo de criação desses entes não foi conduzido pelo MARE, cuja participação se limitou ao desenho da estrutura interna das novas agências (FERNANDES, 1999).

Em relação a esse assunto, é importante salientar as contribuições realizadas pelo Conselho de Reforma do Estado (CRE). Com o objetivo de contribuir com os assuntos atinentes à reforma do aparelho do Estado, o Decreto nº 1.738 de 8 de dezembro de 1995 instituiu, no âmbito do MARE, o referido Conselho. O CRE, juntamente com a Câmara da Reforma do Estado e seu Comitê Executivo e os Ministérios da Fazenda, Planejamento e Orçamento, Administração Federal e Reforma do Estado, Casa Civil da Presidência da República foram as principais instâncias envolvidas na implementação do Plano Diretor.

Previsto no PDRAE, o Conselho era composto por 12 membros da sociedade civil indicados diretamente pelo Presidente da República. O CRE atuou como instância autônoma consultiva durante o processo de implementação dos programas relacionados à reforma do Estado. A reforma regulatória foi a primeira temática discutida pelo CRE, já que era considerado o ponto central, nos seguintes termos:

Para a ação do governo a definição de uma política regulatória afastada das formas clientelistas e corporativistas que caracterizam o controle burocrático. O objetivo dessa política seria assegurar condições para o bom funcionamento do mercado e garantir condições de governabilidade. Dentro deste contexto, situou-se a criação das agências reguladoras (BRASIL, 1997).

A 1ª Recomendação Oficial, emitida em maio de 1996, versou sobre a necessidade de criação de um marco legal para as entidades reguladoras que deveriam ser constituídas para regulação dos serviços públicos, no âmbito da administração federal, redefinindo e expandindo o debate sobre a regulação no Brasil (BRASIL, 1997).

A recomendação atribuiu as seguintes finalidades à atividade regulatória (BRASIL, 1997): (a) promoção e garantia da competitividade dos mercados; (b) proteção do direito dos consumidores e dos usuários dos serviços públicos; (c) incentivo aos investimentos privados, nacionais e estrangeiros; (d) busca pela qualidade e segurança dos serviços públicos de forma eficiente; (e) garantia da remuneração dos investimentos executados pelos prestadores de serviços; (f) intermediação e solução de conflitos entre prestadores de serviços e consumidores / usuários de serviços públicos e (g) prevenção do abuso de poder econômico por parte dos prestadores de serviços públicos.

Em relação à instituição de entidades para regulação e fiscalização de serviços públicos, os seguintes princípios foram entendidos como necessários (BRASIL, 1997): (a) independência e autonomia do regulador; (b) publicidade dos regulamentos e diretrizes relacionados ao setor regulados, além dos procedimentos e relatórios emitidos (c) agilidade processual e simplificação das relações entre os investidores, consumidores/usuários e o regulador; (d) presença dos investidores e clientes/usuários no processo de construção de regulamentos e normas, por meio da realização de audiências públicas e (e) restrição da atuação do Estado aos níveis imprescindíveis para a efetiva prestação dos serviços públicos.

Ainda no ano de 1996, por meio da Lei Federal nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, foi criada a primeira agência reguladora do Brasil. A lei institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, além de disciplinar o regime das concessões de serviços públicos de energia. Posteriormente, foram criadas mais dez agências reguladoras federais. Martins (2010, p. 27) salienta que, durante o governo FHC,

Foram editadas as leis que criaram as diversas agências reguladoras, bem como normas de regulação do mercado, envolvendo, dentre outros, os direitos do consumidor, a concorrência, os planos de saúde e o meio ambiente. Assim, para exercer as funções de planejamento, regulação e fiscalização das atividades econômicas, foram criadas as agências reguladoras no Brasil, como resultado direto da modificação na forma de atuação do Estado, que deixou o papel de produtor e empresário e passou a ser um ente supervisor e garantidor.

Apesar de ser possível observar evoluções substanciais em decorrência da reforma institucional realizada pelo governo FHC, Farias e Ribeiro (2002) elencam alguns elementos que limitaram o êxito do PDRAE em relação à reforma regulatória, dentre os quais destacam-se: (a) sob a ótica da formulação, o PDRAE se restringiu a uma perspectiva institucional, com base em modelos organizacionais e de gestão, com maior ênfase ao âmbito administrativo da reforma regulatória. Essa política, entretanto, não foi concebida em conjunto com as políticas de privatizações e de incentivo à concorrência; (b) sob a ótica conceitual, o PDRAE não explicita os fundamentos do Estado regulador, não havendo orientação quanto ao formato administrativo e institucional de regulação mais apropriado aos diferentes setores do mercado; (c) sob a ótica da implementação, observou-se uma diversidade de interpretações e interesses que condicionaram a escolha dos modelos institucionais e (d) sob a ótica das contribuições para sua concepção, o PDRAE não abarcou uma discussão mais ampliada com a sociedade, limitando-se às diretrizes apresentadas pela burocracia e pela academia, segmentos diretamente interessados ao tema tratado.

## **4.2 Agências reguladoras no Brasil**

Como abordado na seção anterior, foi no âmbito do movimento de Reforma do Aparelho do Estado, na década de 1990, que surgiram as primeiras agências reguladoras no Brasil. O modelo estatal intervencionista passou a ser paulatinamente substituído por um modelo regulador, caracterizado pela redução da atuação direta do Estado na economia. Sobre essa operação, Barroso (2005, p. 5) afirma que

A redução expressiva das estruturas públicas de intervenção direta na ordem econômica não produziu um modelo que possa ser identificado como de Estado mínimo. Pelo contrário, apenas se deslocou a atuação estatal do campo empresarial para o domínio da disciplina jurídica, com a ampliação de seu papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e atividades econômicas. O Estado, portanto, não deixou de ser um agente econômico decisivo.

Por meio das Emendas Constitucionais nº 8<sup>19</sup> (1995a) e nº 9<sup>20</sup> (1995b), o termo “órgão regulador” foi inserido na Constituição Federal para determinar a necessidade de regulação

---

<sup>19</sup> Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995.

<sup>20</sup> Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995.

dos serviços de telecomunicações<sup>21</sup> e das atividades associadas ao petróleo<sup>22</sup>, culminando na criação, em 1997, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e da Agência Nacional do Petróleo (ANP), que se somaram à já instituída Aneel. Posteriormente, por meio de legislação infraconstitucional, foram criadas as demais agências de abrangência federal, estadual e municipal. (FARIAS; RIBEIRO, 2002).

Embora pertençam à estrutura do Estado, as agências reguladoras apresentam uma série de características que as diferenciam das demais entidades da Administração Pública. Dentre estas, destacam-se as atribuições regulatórias e a independência financeira, administrativa, funcional e decisória. De acordo com Moraes (2002, p. 20),

O Direito brasileiro incorporou, principalmente, do direito norte-americano a ideia de descentralização administrativa na prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, gerenciamento e fiscalização pelas agências reguladoras. Assim, entendemos que as agências reguladoras poderão receber do Poder Legislativo, por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo, uma delegação para exercer seu poder normativo de regulação, competindo ao Congresso Nacional a fixação de finalidades, dos objetivos básicos e da estrutura das Agências, bem como a fiscalização de suas atividades. [...] O poder Legislativo deverá, nos moldes norte-americanos, estabelecer os parâmetros básicos, na forma de conceitos genéricos – standards –, cabendo às agências reguladoras a atribuição de regulamentação específica, pois passarão a exercer, de maneira exclusiva, uma atividade gerencial e fiscalizatória que, tradicionalmente no Brasil, sempre correspondeu à administração direta, enquanto cedente dos serviços públicos por meio de permissões ou concessões.

Nesse contexto, a regulação foi instituída para viabilizar o processo de privatizações e concessões de serviços até então providos diretamente pelo poder público. As primeiras agências criadas, com atuação nos setores de telecomunicações, energia elétrica e exploração de petróleo, passaram a cumprir duas funções: (a) assumiram os poderes e obrigações do poder concedente, em relação aos contratos de concessão, o que abrange, por exemplo, a realização de licitação, contratação, fiscalização, rescisão, dentre outros; (b) atuaram no processo de regulação, estabelecendo regras, fiscalizando, responsabilizando e dirimindo conflitos relacionados à própria concessão e às relações com as demais prestadoras de serviços.

---

<sup>21</sup>“XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais”(BRASIL, 1995a, art.21).

<sup>22</sup>“III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União” (BRASIL, 1995b, art. 177, §2º).

#### ***4.2.1 Independência e autonomia das agências reguladoras***

Conforme Di Pietro (2003), agência reguladora, em sentido estrito, é a entidade “da Administração Indireta, em regra autarquia de regime especial, com a função de regular a matéria que se insere em sua esfera de competência, outorgada por lei”. Essas entidades são distintas das demais autarquias por apresentarem maior independência e autonomia em relação à Administração direta. Em consonância com essas explicações, Aragão (2012) assevera que as agências reguladoras do Brasil são

Autarquias sob regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à Administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiado cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração ad nutum.

Salgado (2007) salienta a necessidade de um desenho institucional adequado para garantir a efetividade do modelo regulatório, sendo necessário que as leis instituidoras das agências apresentem dispositivos que promovam: (a) estabelecimento de mandato fixo para os seus dirigentes, proporcionando estabilidade à atuação e às atividades da agência; (b) autonomia funcional, financeira, administrativa e decisória; (c) vinculação ministerial, e não subordinação hierárquica, sem a possibilidade de revisão das decisões por órgãos do ente central; e (d) maior autonomia em relação à administração direta.

O estabelecimento de mandato fixo para os dirigentes das agências é visto como um requisito para que suas atividades sejam realizadas sem ingerências políticas do Executivo e sem pressões oriundas do mercado. As decisões são tomadas por diretorias colegiadas, compostas por integrantes com mandato fixo e estável após sabatina e aprovação pelo poder Legislativo. No Brasil, a Lei Federal nº 9.986/2000, que trata da gestão de recursos humanos nas agências reguladoras, prevê a estabilidade dos dirigentes das autarquias especiais (MARTINS, 2010).

A autonomia funcional se relaciona à prerrogativa para estruturação do próprio aparato físico e do quadro de pessoal do ente regulador. Entretanto, em função de uma série de formas de controle exercida pelo Poder Executivo, como os relacionados aos trâmites necessários para abertura de concursos públicos e aquisição de bens e serviços, muitas vezes, as agências brasileiras se equiparam aos demais órgãos da administração pública indireta, o que também ocorre no âmbito da autonomia financeira. Ainda que possuam competência para arrecadar receitas e administrar as despesas, as agências estão submetidas ao controle do ministério ao

qual estão vinculadas, já que diferentemente do que ocorre no modelo norte-americano, as agências brasileiras não possuem prerrogativas que permitam submeter suas propostas de orçamento diretamente ao Congresso Nacional. Sendo assim, além de ter seu orçamento definido pelo ministério ao qual está vinculada, a agência ainda deve cumprir as normas e regras referentes à execução orçamentária e financeira impostas a todos os entes da administração pública (MARTINS, 2010).

A autonomia administrativa está associada à prerrogativa de os dirigentes exercerem uma gestão autônoma e independente, com atuação estritamente técnica e racional, sem qualquer tipo de relação de hierarquia com as demais instâncias governamentais. A autonomia decisória, por sua vez, está relacionada à impossibilidade de revisão das decisões proferidas pelas agências por quaisquer órgãos vinculados ao Executivo. Segundo Di Pietro (2005, p. 195),

A independência maior que existe é em relação ao Poder Executivo, assim mesmo nos limites estabelecidos em lei, podendo variar de um caso para outro. Como autarquias que são, estão sujeitas à tutela ou controle administrativo exercido pelo Ministério a que se acham vinculadas. Todavia, como autarquias de regime especial, seus atos não podem ser revistos ou alterados pelo Poder Executivo.

Entretanto, ainda que possuam independência, presume-se que haja coordenação e coerência entre as agências reguladoras e o Poder Executivo, já que as políticas regulatórias devem estar alinhadas às políticas públicas traçadas para o setor de atuação. Conforme Aragão (2005, p. 137), “em primeiro lugar, as agências reguladoras estão adstritas, naturalmente, às políticas públicas traçadas na Constituição. Em segundo, devem observar as políticas preconizadas nas respectivas leis setoriais. Por derradeiro, devem atender às políticas do governo para o setor”.

Em relação à subordinação das políticas regulatórias às políticas públicas setoriais, Aragão (2005, p. 139) afirma que “não devemos nos impressionar com o fato de as agências reguladoras terem de se ater às políticas traçadas pela administração central, por compreenderem que isso compromete a sua autonomia e a existência de competências próprias”. Sob a ótica do autor, deve-se considerar que

Integra o próprio conceito de política pública uma imensa fluidez e constante adaptação às mudanças da realidade socioeconômica subjacente, fazendo com que política pública e implementação da política pública funcionem de forma circular e retrospectiva. Em outras palavras (...), não há como se sustentar que todos os aspectos políticos dos setores regulados ficaram retidos na administração central, cabendo às agências reguladoras apenas a sua execução autômata e técnico-burocrática (ARAGÃO, 2005, p. 139).

Em relação às atribuições conferidas às agências, Martins (2010, p. 55) constata que essas entidades

Têm como atribuição básica regular a prestação de serviços públicos ou de interesse coletivo em determinados setores da economia, por meio de atos normativos abstratos. Também têm como atribuição delegar a prestação desses serviços ou o uso de bens públicos, fiscalizar as prestadoras, aplicar penalidades, arrecadar receitas, resolver litígios por meio de arbitragem, exercer funções executivas, etc.

Farias e Ribeiro (2002, p. 87) averiguam que as agências acumulam funções “de competência do Executivo (concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos), do Legislativo (normas, procedimentos com força legal sob a área de jurisdição) e do Judiciário (julgar e impor penalidades, interpretar contratos e obrigações)”.

As agências desempenham diversas funções executivas, como as relacionadas à elaboração de projetos e modelagens de cunho econômico-financeiro, de licitações, de fixação de tarifas, dentre outros. O regime regulatório adotado pela agência está intrinsecamente relacionado ao setor regulado; dessa forma, geralmente, observa-se a fixação de tarifas pelo ente regulador somente nos casos de serviços públicos essenciais, já que em função da influência do contexto neoliberal, observa-se uma preferência pela desregulação e pelo incentivo à iniciativa privada em um cenário caracterizado pela ampla concorrência e liberdade tarifária (MARTINS, 2010).

Ressalta-se, ainda, que as agências reguladoras federais foram criadas a partir de diferentes leis instituidoras, sem que se observasse, exceto no que se refere à gestão dos recursos humanos<sup>23</sup>, unicidade de normas e procedimentos a serem seguidos no cumprimento das atividades. Embora cada setor apresente uma série de especificidades que delineiam a atuação do ente regulador, a natureza jurídica das agências permite que sejam instituídas normas gerais que normatizem e padronizem seus comportamentos. Somente em 2019, com a promulgação da Lei Federal nº 13.848/2019, foram estabelecidas diretrizes em relação a gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras federais<sup>24</sup>.

Os artigos iniciais da referida lei reiteram a autonomia financeira e institucional das agências. Conforme art. 3 (BRASIL, 2019c),

---

<sup>23</sup> Tratada na Lei Federal n. 9.986, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras.

<sup>24</sup> A Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019 se aplica a todas as agências reguladoras federais elencadas em seu art. 2º, a saber: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e Agência Nacional de Mineração (ANM).

Art. 3º- A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação

O capítulo I da referida lei trata do processo decisório das agências reguladoras. Dentre outras questões, determina: (a) a obrigatoriedade de decisões colegiadas para questões relacionadas à regulação (art. 7); (b) que as reuniões deliberativas da diretoria colegiada sejam públicas e disponibilizadas em meio eletrônico (art. 8) e (c) que as minutas e as propostas de modificação de atos normativos de interesse geral devam ser objeto de consulta pública antes da tomada de decisão pela diretoria colegiada. (art. 9).

O capítulo II, por sua vez, aborda questões relativas à prestação de contas e ao controle social e, dentre outros aspectos, ressalta que: (a) o controle externo das agências será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 14); (b) deverá ser elaborado relatório anual sobre as atividades realizadas, destacando-se o cumprimento das políticas setoriais definidas pelos Poderes Legislativo e Executivo (art. 15); (c) deverá ser elaborado, quadrienalmente, plano estratégico com os objetivos, metas e resultados estratégicos esperados a partir da atuação da agência (art. 17); (d) deverá ser elaborado, anualmente, plano de gestão com as metas de desempenho administrativo e operacional e metas de fiscalização a serem alcançadas durante sua vigência, as quais deverão estar alinhadas com o plano estratégico (art. 19); (e) deverá ser implementada a agenda regulatória, que é um instrumento de planejamento da atividade normativa da agência (art. 21) e (f) em cada agência reguladora, haverá um ouvidor que atuará, sem subordinação hierárquica, pelo cumprimento de todas as atribuições e responsabilidades previstas em lei.

O Capítulo III trata da interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência, de forma a promover a eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência nos mercados regulados pelas agências (art. 25).

O capítulo IV versa sobre a articulação entre agências reguladoras para edição de atos normativos conjuntos sobre matéria cuja disciplina considere agentes econômicos sujeitos a mais de uma regulação setorial (art. 29).

O capítulo V aborda questões relacionadas à articulação das agências com os órgãos de defesa do consumidor e do meio ambiente.

O capítulo VI trata da interação operacional entre as agências reguladoras federais e as agências reguladoras ou os órgãos de regulação estaduais, distritais e municipais. O art. 34 (BRASIL, 2019c) define que

Art. 34. As agências reguladoras de que trata esta Lei poderão promover a articulação de suas atividades com as de agências reguladoras ou órgãos de regulação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas respectivas áreas de competência, implementando, a seu critério e mediante acordo de cooperação, a descentralização de suas atividades fiscalizatórias, sancionatórias e arbitrais, exceto quanto a atividades do Sistema Único de Saúde (SUS), que observarão o disposto em legislação própria.

Por fim, o Capítulo VII, que traz as disposições finais e transitórias, determina, dentre outros aspectos, a alteração do artigo 5º da Lei nº 99.86/2000 para inclusão dos requisitos para nomeação dos integrantes da diretoria colegiada, que passa a exigir a comprovação de experiência profissional na área de regulação e em cargos de chefia, além de formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado. Os diretores terão mandatos de cinco anos e serão nomeados após indicação do Presidente da República e aprovação do Senado Federal, com a possibilidade de exoneração somente nos casos previstos em lei.

#### ***4.2.2 Controle e fiscalização das agências reguladoras***

Ainda que necessitem de autonomia e independência para a realização de suas atividades, as agências reguladoras devem ser submetidas a uma estrutura de controle e fiscalização. Em relação ao assunto, Gonçalves (2008, p. 74) pondera que

Se, por um lado, a autonomia e independência necessárias para garantia de uma regulação isenta por parte das agências proporcionam uma possibilidade de ampla atuação, esta mesma amplitude demanda uma necessidade de controle e fiscalização acerca do exercício de suas competências no estrito cumprimento da legalidade e do alinhamento com o planejamento e políticas públicas.

De acordo com Martins (2010), as agências devem manter uma estrutura de controle interno, de forma a acompanhar e fiscalizar a legalidade e a conformidade dos seus próprios atos e, caso necessário, sanar as inconsistências porventura identificadas. Na hipótese de não atendimento da sua finalidade ou desrespeito ao princípio da legalidade, o poder de autotutela da administração pública permite que os atos administrativos expedidos pelas agências sejam corrigidos ou anulados.

No âmbito externo, as agências podem ser fiscalizadas pelo Congresso Nacional, já que o art. 49, inciso X, da Constituição Federal atribui ao ente a competência de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (BRASIL, 1988a). Em linha com os preceitos constitucionais, a Lei Federal nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, salienta, em seu art. 14, que “o controle externo das agências reguladoras será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 2019c).

Em seu art. 15 (BRASIL, 2019c), é determinado que as agências deverão disponibilizar relatórios anuais sobre as atividades realizadas, destacando o cumprimento das políticas públicas setoriais definidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, de forma a: (a) viabilizar o acompanhamento das ações da agência, promovendo mais transparência e controle social; (b) aprimorar as relações de cooperação entre as agências e o poder público, principalmente no que tange ao cumprimento das políticas públicas definidas em lei; (c) favorecer o aumento da eficiência e da qualidade das atividades exercidas pela agência, com foco na melhoria do desempenho e atendimento dos interesses da sociedade e (d) viabilizar o acompanhamento da atuação administrativa e permitir a avaliação da gestão da agência (BRASIL, 2019c).

Em relação à utilização dos recursos públicos, as agências federais estão sujeitas à fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU), ente que atua no controle interno do Poder Executivo, e do Tribunal de Contas da União (Poder Legislativo), conforme previsto no art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a):

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Ressalta-se que as agências reguladoras estaduais e municipais estão sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle estaduais e/ou municipais, cujas atribuições são análogas às das instituições federais. No que tange ao controle exercido pelo Poder Judiciário, Martins (2010) aponta que há a possibilidade de avaliação dos aspectos associados à legalidade, constitucionalidade e mérito dos atos das agências reguladoras. Em relação ao exame a essa forma de controle, Martins (2010, p.156) afiança o seguinte:

Posto que o controle exercido pelo executivo é [...] deliberadamente limitado, a revisão judicial torna-se relevante mecanismo para realização deste controle. Observe-se que, dado o relevante grau de intervenção que a atividade regulatória gera na esfera do particular, imprescindível é o controle judicial de suas atividades para possibilitar uma maior segurança e estabilidade à intervenção estatal.

Observa-se, também, a existência de controle social sobre as atividades exercidas pelas agências. Para Ravo e Correia (2012, p. 127), o controle social “tem sido utilizado como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980”. Cotta, Cazal e Rodrigues (2009, p.420) salientam que, a partir do controle social, busca-se “eliminar as formas tradicionais e autoritárias de gestão das políticas sociais, bem como a adoção de práticas que favoreçam a maior transparência das informações e da participação da sociedade no processo decisório”.

Uma série de instrumentos podem ser utilizados para viabilizar a participação social nas atividades realizadas pelas agências reguladoras. As consultas e audiências públicas, as ouvidorias e os conselhos superiores ou consultivos se configuram como os principais mecanismos que oportunizam essa participação (MARTINS, 2010).

Consideradas instrumentos de construção coletiva, as consultas e audiências públicas permitem que a sociedade civil participe e contribua nas discussões sobre os temas atinentes à regulação. Os assuntos mais relevantes, como os relacionados a reajustes ou revisões, são apresentados e discutidos presencialmente no âmbito das audiências públicas; as consultas, por sua vez, têm caráter documental e são usualmente utilizadas para colher sugestões e opiniões da sociedade sobre minutas de resoluções ou demais atos normativos emitidos pelo ente regulador (BRITTO, 2011).

A ouvidoria, enquanto mecanismo de participação, é um canal direto de comunicação em que o usuário tem a oportunidade de apresentar críticas, reclamações e/ou sugestões, bem como realizar consultas sobre o serviço público regulado e sobre a atuação do próprio ente regulador (BRITTO, 2011). Já os conselhos consultivos ou conselhos superiores são compostos por atores externos à regulação cujas decisões podem possuir caráter de recomendação ou deliberação, respectivamente, contribuindo para as atividades e para o processo regulatório das agências (MARTINS, 2010).

### 4.3 Saneamento básico e a necessidade da regulação

Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são reconhecidos como serviços públicos e, portanto, devem ser organizados e garantidos pelo Estado. Essa caracterização se justifica em função de questões sociais e econômicas. Em relação à vertente social, o acesso ao serviço é fundamental para a manutenção do bem-estar da sociedade em virtude das inúmeras influências que exerce sobre a saúde pública – tanto na sua ausência quanto na sua presença. Em função dessa característica, uma série de princípios deve ser considerada na provisão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tais como: (a) a universalidade, viabilizando o acesso aos serviços para toda a sociedade; (b) a continuidade, que se materializa na manutenção de um funcionamento contínuo e regular dos serviços; (c) a equidade no tratamento aos usuários; (d) o progresso e a contínua adaptação dos serviços frente à evolução das necessidades da sociedade e a (e) modicidade tarifária, que viabiliza o acesso aos serviços para todos os estratos da sociedade (BRITTO, 2011).

Adicionalmente, a essencialidade do serviço de abastecimento de água e todas as externalidades inerentes aos serviços de saneamento atribuem um caráter de obrigatoriedade à sua fruição. Ao contrário do que se observa em outros serviços públicos, em que o usuário pode optar pela utilização ou não dos serviços, a opção pela não fruição dos serviços de saneamento básico em um ambiente urbano pode acabar afetando negativamente toda a coletividade. Dessa forma, além de ser um direito, a utilização dos serviços de saneamento também deve ser considerada uma obrigação (MARQUES NETO, 2009b). Em relação ao ambiente urbano, Britto (2011, p. 115) afirma que o acesso aos serviços públicos de saneamento “é essencial e imprescindível para a saúde pública, para qualidade do meio ambiente, em particular dos recursos hídricos, e para a ordenação urbanística, sendo, as redes que distribuem esses serviços, um dos elementos estruturadores da cidade”.

Em relação aos aspectos econômicos, o setor de saneamento básico apresenta características que instrumentalizam a ocorrência de falhas de mercado. Galvão Junior e Paganini (2009) relacionam as características físicas e econômicas do saneamento que evidenciam a obrigatoriedade da existência de regulação estatal, conforme mostrado no Quadro 1:

**Quadro 1 - Características do setor de saneamento básico**

	<b>Características</b>	<b>Repercussões</b>
<b>Físicas</b>	Maioria dos ativos (redes de água e esgoto) encontra-se enterrada	Difícil determinação do estado de conservação, custo de manutenção elevado e complexidade para detecção de vazamentos nas tubulações
	Mudança lenta no padrão tecnológico	Poucos ganhos de eficiência mediante avanços tecnológicos e ativos com vida útil prolongada
	Qualidade dos produtos de complexa verificação pelo usuário	Necessidade de estrutura adequada para monitoramento da qualidade de produtos e serviços ofertados pelas concessionárias
	Redes integradas em aglomerados urbanos	Envolvimento de mais de um ente federado na gestão dos serviços e expansão da infraestrutura associada ao planejamento urbano
	Essencialidade no uso e consumo dos produtos (água e esgoto)	Atendimento independente da capacidade de pagamento do usuário e geração de externalidades positivas e negativas para a saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos, entre outros
<b>Econômicas</b>	Custo fixo elevado	Pouca flexibilidade para a periodização dos investimentos
	Ativos específicos e de longa maturação	Monopólio natural; inexistência de usos alternativos e baixo valor de revenda; possibilidade remota de saída das concessionárias do mercado (não contestável); e pouca atividade para investimentos
	Assimetria de informações	Demais atores do setor dependem de informação técnica e econômico-financeira disponibilizada pelas concessionárias
	Demanda inelástica	Possibilidade de extração de rendas significativas pelo prestador de serviços (monopólio)
	Economias de escala	Viabilidade da prestação dos serviços por uma única empresa (monopólio)
Economias de escopo	Custos comuns na operação de serviços de água e esgoto e tratamento de esgotos, tornando mais viável a prestação dos serviços por uma única empresa	

**Fonte: Galvão Júnior e Paganini (2009).**

Verifica-se, para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a existência de externalidades, monopólio natural e assimetria de informações, características que evidenciam a necessidade de regulação setorial. De acordo com Galvão Júnior e Paganini (2009, p. 85), as características elencadas “apresentam importantes repercussões para a definição dos arranjos institucionais de gestão e de regulação da prestação dos serviços e, mais especificamente, para delimitar a forma de atuação dos reguladores”.

Dentre os diversos aspectos a serem avaliados pelo ente regulador, a análise da qualidade dos serviços ofertados é de extrema relevância e exige constante monitoramento do seu nível de adequação. No entanto, características inerentes à infraestrutura utilizada para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dificultam a avaliação das condições de operação e manutenção das redes (JOURAVLEV, 2001b), situação em que se verifica a ocorrência de assimetria de informações. Como consequência, o ente regulador tende a direcionar sua avaliação para condutas mais simplórias e acessíveis (JOURAVLEV, 2001b), sendo que esse fato pode contribuir para que a análise de uma série de aspectos relevantes à prestação dos serviços seja deficiente. No âmbito econômico-financeiro, observam-se, também, os reflexos das assimetrias de informações, já que, por vezes, o ente regulador depende de informações disponibilizadas pelo próprio regulado, a exemplo de dados contábeis e de mercado para a construção da estrutura tarifária do prestador de serviços.

O monopólio natural, por sua vez, é caracterizado pelos elevados custos fixos e pelos reduzidos custos incrementais necessários à provisão dos serviços. De acordo com Sanchez (2001, p. 93), "a lógica é a redução dos custos pelo aumento da escala de produção, permitindo a prestação do serviço com tarifas mais baixas que em regime de concorrência". No caso do monopólio natural, o setor de saneamento ainda apresenta outras duas características específicas: (a) em função da essencialidade da água potável, o mercado é caracterizado por demanda generalizada e preço relativamente inelástico e (b) existência de custos irrecuperáveis em função do caráter de indivisibilidade do capital investido e principalmente da especificidade do ativo. Nesse cenário, os ativos construídos são úteis apenas para as atividades do setor, não havendo a possibilidade de existência de um mercado secundário (SILVEIRA, 2006).

Na ausência de concorrência de mercado, o monopólio natural acaba não estimulando a prática de gestão eficiente por parte dos prestadores, tornando-se necessária a constituição de um marco regulatório com o detalhamento das configurações e dos mecanismos necessários ao estabelecimento de práticas que confluam para o interesse coletivo. Conforme Sousa e Costa (2013, p. 590), "cabe ao governo garantir que o prestador não utilize o poder de monopólio para impor preços, restringir a qualidade e a quantidade dos serviços providos. Os serviços com características de monopólio natural são providos diretamente pelo governo ou regulados pelo Executivo".

Outra questão relevante é observada em função da ocorrência de externalidades, cujos impactos ultrapassam o alcance da regulação setorial e o escopo dos contratos firmados entre o titular e a concessionária dos serviços. Nesse contexto, Galvão Junior e Paganini (2009, p. 85) afirmam que “as interfaces do setor com as áreas de saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e defesa do consumidor ampliam a complexidade e o volume de informações requeridas para a adequada regulação e exigem articulação intersetorial”.

O aumento da mortalidade infantil e a propagação de doenças gastrointestinais que sobrecarregam os serviços de saúde pública são alguns dos exemplos de externalidades negativas, decorrentes da insuficiência do setor de saneamento básico. Em contrapartida, a expansão das redes de saneamento está diretamente associada à produção de externalidades positivas, que se materializa, principalmente, para os estratos mais carentes da sociedade, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento econômico da localidade.

No contexto do ambiente econômico, o setor é caracterizado pela necessidade de um significativo aporte de recursos para investimentos e pela já mencionada especificidade dos ativos necessários à operação. Para Levy e Spiller (1993) apud Silveira (2006), o incentivo aos investimentos e a eficiência no processo produtivo são os dois principais objetivos da regulação. A existência de regras claras e justas, que confirmem estabilidade ao ambiente de negócios e proporcionem lucratividade aos investidores, é pré-requisito para alcance do primeiro objetivo. A introdução de mecanismos para estímulo à competição ou, no caso dos monopólios naturais, de uma estrutura tarifária eficiente, promove o alcance do segundo objetivo.

Smith e Wellenius (1999) apud Silveira (2006) salientam que o maior objetivo econômico da regulação é a promoção de um setor com performance adequada. Além de reprimir o abuso de poder de mercado, que poderia culminar na elevação dos preços, oferta insatisfatória e baixa qualidade dos serviços, a regulação também deve incentivar a competição e instituir um ambiente que favoreça o investimento. Araújo Júnior (2005) aponta três desafios para a administração pública, relacionados à regulação dos setores de infraestrutura: (a) viabilizar a realização de investimentos conforme as necessidades da economia; (b) garantir a existência de arranjos institucionais adequados a cada setor e (c) inibir condutas empresariais em desacordo com o interesse público.

Ressalta-se, ainda, que, em função da essencialidade do saneamento básico, a busca pela universalização dos serviços deve ocorrer independentemente da capacidade de pagamento dos usuários. Nesse sentido, o caráter monopolista do mercado contrasta com a

demanda inelástica e com o aspecto essencial da universalização dos serviços, demandando a instituição de uma regulação que promova o equilíbrio entre os objetivos empresariais e as necessidades básicas dos usuários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009).

No próximo capítulo, são apresentados os marcos internacionais relacionados ao reconhecimento do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como um direito humano essencial. Abordam-se, também, os aspectos históricos e institucionais do saneamento básico no Brasil, com especial enfoque nas mudanças instituídas pela Lei Federal nº 11.445/07, considerada o atual marco regulatório do setor no país, e nas principais tratativas relacionadas à acessibilidade econômica.

## **5. REGULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

Com o intuito de discutir os principais aspectos relacionados à regulação e às ferramentas utilizadas para promoção da acessibilidade econômica aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, neste capítulo, propõe-se apresentar o panorama e os principais aspectos históricos e institucionais do saneamento básico no Brasil. Especial ênfase é dada aos arranjos institucionais do setor que foram delineados pela Lei Federal 11.445/07, principalmente, as questões relacionadas à necessidade de instituição de regulação dos serviços. Nessa perspectiva, é realizada uma breve consideração sobre a estrutura das agências reguladoras do setor de saneamento básico no Brasil e sobre o reconhecimento do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como um direito humano, para posterior discussão sobre as políticas tarifárias e a forma como a Tarifa Social pode oportunizar o acesso aos serviços setoriais pela população de baixa renda. Com as observações feitas ao longo deste capítulo, contextualiza-se a avaliação empírica sobre a instituição da Tarifa Social para os usuários atendidos pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa-MG), descrita no capítulo seguinte.

### **5.1 Panorama e aspectos históricos e institucionais do setor de saneamento**

Ao se avaliar a infraestrutura do Brasil, o setor de saneamento é aquele que apresenta maior déficit de atendimento (TRATA BRASIL, 2018). Os indicadores referentes ao ano de 2018 mostram que aproximadamente 83,6% da população brasileira é atendida pelo serviço de abastecimento de água e 53,2% pelo serviço de coleta de esgoto, dos quais somente 46,3% é tratado (BRASIL, 2019a). Entretanto, a cobertura dos serviços de saneamento básico ainda se encontra bastante associada aos níveis de desenvolvimento econômico de cada região, conforme demonstrado na Tabela 1:

**Tabela 1 - Níveis de atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios cujos prestadores de serviços são participantes do SNIS (2018)**

Macrorregião	Índice de atendimento com rede (%)				Tratamento dos esgotos (%)
	Água		Coleta de esgoto		Esgotos gerados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total
	(IN055)	(IN023)	(IN056)	(IN024)	(IN046)
Norte	57,1	69,6	10,5	13,3	21,7
Nordeste	74,2	88,7	28,0	36,3	36,2
Sudeste	91,0	95,9	79,2	83,7	50,1
Sul	90,2	98,6	45,2	51,9	45,4
Centro-Oeste	89,0	96,0	52,9	58,2	53,9
<b>Brasil</b>	<b>83,6</b>	<b>92,8</b>	<b>53,2</b>	<b>60,9</b>	<b>46,3</b>

Fonte: Brasil (2019a).

Em relação aos patamares de universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, Marques (2015, p. 247) afirma:

A prestação dos serviços continua seguindo uma clara lógica hierárquica em termos de grupos sociais, sendo os mais pobres servidos em proporções mais baixas e atendidos em último lugar, quando os serviços são escassos. Os estudos existentes sugerem ainda que os serviços para esses grupos apresentam pior qualidade.

Em consonância com o exposto, o estudo publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal (2018) apontou que, para o ano de 2015, o acesso à água e ao esgotamento sanitário pela população brasileira era 18% maior entre os 20% mais ricos, comparando-se aos níveis de acesso dos 20% mais pobres. A discrepância verificada ocupou a sexta posição mais alta entre 17 países latino-americanos e caribenhos. O estudo salientou, também, a existência de diferença na qualidade dos serviços prestados aos diferentes estratos da população, já que as famílias de baixa renda são mais impactadas pela oferta de saneamento por soluções tecnológicas mais precárias e por situações de interrupções e intermitência dos serviços de abastecimento de água (CEPAL, 2018).

Entretanto, a universalização dos serviços produziria uma série de externalidades positivas que acabaria por beneficiar todos os estratos da população. Conforme estudo desenvolvido por Freitas *et al.* (2014), estima-se que a universalização dos serviços no Brasil seria capaz de:

- a. Reduzir o número de internações no SUS, refletindo em uma economia de R\$745 milhões ao longo dos anos;
- b. Reduzir a mortalidade em decorrência de infecções gastrointestinais em 65%;
- c. Reduzir os efeitos relacionados às licenças trabalhistas em decorrência de infecções gastrointestinais. Foi apurado que em somente um ano as empresas tiveram um gasto de R\$ 547 milhões em remuneração com horas não trabalhadas por funcionários acometidos pela doença;
- d. Aumentar a produtividade dos trabalhadores em aproximadamente 13,3%. Caso um indivíduo que não tenha acesso aos serviços de coleta passe a usufruir de tal serviço, espera-se que a melhora de sua qualidade de vida resulte no aumento de sua produtividade;
- e. Elevar a massa de salários em aproximadamente 3,8%, o que resultaria em um crescimento de R\$41,5 bilhões na folha de pagamento;
- f. Promover uma valorização média de até 18% no valor dos imóveis que passarem a ter acesso à rede de esgoto; em termos nacionais, os imóveis teriam uma valorização média de 3,3%; e
- g. Criar 120 mil novos postos de trabalho no setor de turismo e elevar o Produto Interno Bruto (PIB) do setor em R\$ 1,9 bilhão

Vale ressaltar, entretanto, que os níveis atuais de acesso e a predominância dos serviços de abastecimento de água, em relação aos de esgotamento sanitário, é resultado da trajetória histórica-institucional do setor. Conforme apontado pelo Dieese (2016, p. 2), a prestação de serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil passou por diversas configurações, em decorrência, principalmente, das transformações econômicas, políticas e sociais do país:

- (a) o uso privado e desregulado da água até meados da década de 1930;
- (b) maior regulação e participação do Estado, com a prestação do serviço público durante o processo de industrialização que seguiu durante as décadas de 1940 a 1970;
- (c) maior centralização das políticas setoriais e transferência de grande parte da prestação dos serviços municipais para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs) durante o regime militar;
- (d) descentralização e maior participação social com o processo de redemocratização;
- (e) tentativa de privatização dos serviços públicos durante o período neoliberal nos anos 1990; e
- (f) retomada do planejamento setorial descentralizado com o recente Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Os primeiros investimentos em infraestrutura urbana foram realizados na segunda metade do século XIX, por meio de concessão a empresas estrangeiras. A cobertura dos serviços era muito baixa e estritamente selecionada a partir de aspectos sociais, com concentração nas cidades mais relevantes e com maiores recursos econômicos. Entre os anos 1960 e 1970, o governo militar desenvolveu as primeiras políticas públicas em nível federal, com a constituição dos Sistemas Financeiros de Saneamento (SFS), em 1967, e a formulação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), em 1971 (MARQUES, 2015).

Foram criadas, sob indução federal, as empresas estaduais para a implementação das políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em relação aos públicos atendidos, as políticas foram caracterizadas por grande seletividade em um contexto de ampla centralização decisória e elevado clientelismo (MARQUES, 2015). Os municípios, que até então possuíam hegemonia na prestação desses serviços, acabaram perdendo o protagonismo para as companhias estaduais constituídas, apesar da manutenção da titularidade dos serviços.

O Planasa encorajava as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs) a se estruturarem e comportarem como empresas privadas, direcionando seus investimentos para setores que assegurassem maior rentabilidade. O crescimento da produtividade era considerado componente fundamental à saúde financeira das Cesbs, sendo um dos requisitos para obtenção de financiamento junto aos órgãos federais, que privilegiavam propostas que apresentassem viabilidade econômica (CASTRO; HELLER; MORAIS, 2015).

Por outro lado, também era prevista a implementação de um sistema de subsídios cruzados e redistribuição de investimentos para assegurar que os municípios mais pobres tivessem acesso aos serviços de saneamento. Para tanto, as Cesbs deveriam adotar uma tarifa única para todos os municípios atendidos, beneficiando as localidades que apresentassem custos operacionais mais elevados, além de instituir subsídio cruzado entre categorias de usuários com a definição de tarifas adequadas à capacidade de pagamento dos usuários (CASTRO; HELLER; MORAIS, 2015).

O resultado institucional foi a consolidação da prestação dos serviços de forma majoritariamente estadualizada a partir de uma perspectiva empresarial. O período foi caracterizado pela hegemonia de empresas estaduais de economia mista, estabelecimento de cobrança direta pelos serviços oferecidos à população e realização de grandes investimentos viabilizados por empréstimos e transferências de recursos do orçamento federal (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018).

Ainda que estivesse longe da universalização e que o acesso aos serviços se mostrasse desigual entre regiões (investimentos direcionados às localidades mais populosas e ricas) e serviços (predominância dos serviços de água), os recursos disponibilizados pelo Planasa viabilizaram a realização de muitos investimentos, o que culminou em um avanço substancial do acesso aos serviços (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018). Entre as décadas de 1970 e 1990, a proporção de domicílios urbanos com acesso à água praticamente dobrou (MARQUES, 2015).

Importante realçar que a década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização do país, tendo como ponto alto a promulgação de uma nova Constituição no ano de 1988. Entretanto, ao contrário do que foi observado em outras áreas de políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu fundamentos ou regras institucionais com a definição explícita de responsabilidades, mecanismos de financiamento e processos decisórios para o setor de saneamento básico brasileiro (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018).

Na Constituição Federal de 1988, o Saneamento é citado de forma generalista. O inciso XX do art. 21 define como competência da União a instituição de diretrizes para desenvolvimento urbano, o que inclui habitação, saneamento e transporte urbanos; o inciso IX do art. 23 determina que a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; o inciso V do art. 30 define que é competência dos Municípios organizar e prestar, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local; e o art. 200 determina que o SUS deve participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (BRASIL, 1988a).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 não definiu, de forma direta, as atribuições de cada ente federativo, estabelecendo somente que “a implementação de programas nessa área é de competência de qualquer um dos níveis da federação, ainda que submetidos a diretrizes gerais emanadas pela União” (ARRETCHE, 2000, p. 90). Depreende-se que, por não determinar imposições, garantias, princípios e diretrizes para a área, o novo texto constitucional não contribuiu no sentido de impulsionar a instituição de um novo arranjo institucional para o setor de saneamento.

Com a extinção do Planasa, no ano de 1991, observou-se um vazio institucional do setor durante a década de 1990, sem qualquer tipo de política ou regulamentação. Nesse período, entretanto, o modelo implementado pelo Planasa se perpetuou, e a atuação das

companhias estaduais reforçou a lógica empresarial dos serviços. Nessa concepção, o saneamento foi compreendido como um serviço de utilidade pública e não como um direito essencial (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018).

Somente em 2007, por meio da Lei Federal nº 11.445/2007, também conhecida como Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), e o seu Decreto Federal regulamentador nº 7.217/10, foram estabelecidas novas diretrizes nacionais para o saneamento básico<sup>25</sup> e para a sua política federal, o que culminou na aprovação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) em 2014.

De acordo com o art. 2 da LNSB (BRASIL, 2007), os serviços públicos de saneamento básico deverão respeitar os seguintes princípios fundamentais:

- I - universalização do acesso;
- II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- VI - 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;
- VII - eficiência e sustentabilidade econômica;
- VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- X - controle social;
- XI - segurança, qualidade e regularidade;
- XII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

O referido arcabouço legal apresenta uma série de normas relacionadas à regulação, ao planejamento, ao exercício da titularidade e à gestão dos serviços de saneamento básico. A regulação e a fiscalização, por parte do poder público, passaram a ser requeridas formalmente somente após a promulgação da Lei nº 11.445/07, que determinou a obrigatoriedade de instituição de agências para regulação dos serviços de saneamento.

---

<sup>25</sup> Em atendimento ao art. 21, inciso XX, da CF “Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

Diversos órgãos fazem parte do arranjo institucional e das políticas setoriais de saneamento básico em nível federal. De acordo com o Plansab (BRASIL, 2013), em relação aos investimentos, a coordenação dos recursos onerosos é de competência exclusiva do Ministério das Cidades (MCidades), atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), ao passo que os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) são direcionados a vários órgãos federais.

O MDR atua junto aos municípios com população superior a 50 mil habitantes, além de integrantes de Regiões Integradas de Desenvolvimento (Ride) ou Regiões Metropolitanas (RM). Os municípios com população inferior a 50 mil habitantes, quilombolas, áreas rurais e localidades sujeitas a endemias, são atendidos pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, vinculada ao Ministério da Saúde.

A Secretaria de Vigilância Sanitária, por sua vez, delibera sobre os mecanismos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano. A Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) realiza atividades de vigilância e controle da qualidade da água nas aldeias.

Na esfera estadual, verifica-se, com mais regularidade, a atuação das Cesbs e das entidades reguladoras. No âmbito municipal, observa-se a atuação do titular dos serviços (municípios), ente responsável pela formulação das Políticas e Planos Municipais de Saneamento Básico e pela organização, prestação, regulação e fiscalização dos serviços, diretamente, ou em regime de permissão ou concessão. Dessas atribuições, apenas o planejamento é indelegável.

Na hipótese de prestação direta, o município acumula as atribuições de titular e prestador dos serviços, e sua atuação se dá pelos órgãos que compõem sua estrutura administrativa e que, portanto, detém competência para executar atividades consideradas típicas do Estado (CARVALHO FILHO, 2012). Nos casos de delegação, a titularidade dos serviços permanece com o município, mas a prestação de serviços é transferida para uma entidade alheia ao aparato estatal (MOREIRA NETO, 2009). Ainda que não realize a prestação direta, o município se mantém responsável pela regulamentação e pelo controle dos serviços prestados.

Observa-se uma variedade de tipos de prestadores de serviços que divergem quanto à natureza jurídica e à abrangência de atuação no setor de saneamento básico. Em relação à modalidade de prestação de serviços, o Dieese (2016, p. 5) aponta três formas distintas:

A modalidade direta, na qual o município (titular do serviço) presta o serviço por intermédio de uma autarquia ou empresa pública municipal, ou ainda por meio de uma Parceria Público-Privada; a modalidade indireta, em que o titular concede, através de um contrato de concessão, a prestação do serviço para uma Cesb ou para a iniciativa privada; e a gestão associada, na qual a Cesb tem a responsabilidade do serviço. A gestão associada pode ser feita de duas maneiras: (a) o município e o estado estabelecem um convênio de cooperação entre si e um contrato de programa com uma Cesb; ou, (b) estado e município (ou vários municípios) estabelecem um consórcio público e um contrato de programa e convênio de cooperação entre o consórcio e uma Cesb.

O SNIS (BRASIL, 2019a) detalha, para o ano de 2018, as características dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário segundo abrangência, e cobertura de atendimento no país (Tabela 2):

**Tabela 2 - Distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS segundo abrangência e atendimento (2018)**

Prestadores de serviços		Quantidade de municípios atendidos		População urbana dos municípios	
Abrangência	Quantidade	Água	Esgotos	Água	Esgotos
Regional	28	4.029	1.403	129.754.872	105.341.765
Microrregional	8	35	20	928.927	826.207
Local	1.532	1.102	1.107	44.830.494	52.547.831
<b>Total</b>	<b>1.568</b>	<b>5.166</b>	<b>2.530</b>	<b>175.514.293</b>	<b>158.715.803</b>

Fonte: Brasil (2019a, p. 31).

Os prestadores de serviços de abrangência regional (28), que correspondem a 1,79% do total, atendem, aproximadamente, 73,93% e 66,37% da população urbana, com serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, respectivamente; para os de abrangência microrregional (8), que correspondem a 0,51% dos prestadores de serviços, a participação é de 0,53% e 0,52%; já para os de abrangência local (1.532), que representam 97,7% dos prestadores totais, o índice de atendimento é de 25,54% e 33,11% da população com abastecimento de água e esgotamento sanitário, respectivamente.

O SNIS (BRASIL, 2019a) verifica que 10 municípios responderam que não possuem sistema público de abastecimento de água e 1.546 municípios afirmaram não possuir sistema público de esgotamento sanitário. Esses municípios representam uma população urbana de 36,7 mil habitantes nos serviços de água (0,02% de toda a população urbana do país) e de 13,0 milhões de habitantes nos serviços de esgotos (7,4% de toda a população urbana do país) (BRASIL, 2019a).

Ressalta-se, ainda, que a Lei 11.445/07 traz importantes dispositivos acerca do aspecto social da água. A referida lei cita como objetivo da Política Federal de Saneamento Básico a contribuição para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda, a inclusão social e a promoção da saúde pública. Também, é prevista na lei a edição, por entidade reguladora, de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, compreendendo, inclusive, questões referentes a estruturas tarifárias e subsídios tarifários e não tarifários, entendidos como instrumentos econômicos de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda. (BRASIL, 2007b).

## **5.2 A regulação na Lei 11.445/07**

A Lei 11.445/2007 atribuiu três funções distintas à prestação dos serviços públicos de saneamento básico: de planejamento, reguladora e prestacional. Em relação à função reguladora, Marques Neto (2009b, p. 178) salienta que o seu objetivo não se limita apenas a coibir as falhas de mercado e viabilizar o equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores, já que os reguladores terão “necessariamente, incumbências de assegurar o atingimento de objetivos postos nas políticas públicas setoriais, além de exercer um forte conteúdo de regulação social”.

Assim, a regulação não deve se restringir somente ao campo econômico, mas deve considerar também os aspectos sociais para proteção e garantia do interesse público. Portanto, além da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, o ente regulador deve prezar pela “regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”<sup>26</sup>, de acordo com o art. 6º, § 1º, da Lei Federal de Concessões (BRASIL, 1995c).

A Lei 11.445/2007 estabeleceu a necessidade de regulação para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, independentemente do arranjo institucional adotado. Dessa forma, mesmo se o serviço for prestado pelo próprio titular dos serviços, seja

---

<sup>26</sup> Em relação à modicidade tarifária, Gasparini (2010, p. 356) considera a administração pública responsável pela elaboração e adoção de políticas públicas que busquem garantir tarifas dos serviços justas e acessíveis a todos os usuários: “A modicidade impõe que os serviços públicos sejam prestados mediante taxas ou tarifas justas, pagas pelos usuários para remunerar os benefícios recebidos e permitir o seu melhoramento e expansão. Assim, os serviços públicos não devem ser prestados com lucros ou prejuízos, mas mediante retribuição que viabilize esses interesses. Em situações excepcionais, o Poder Público pode subsidiar seu custo ou consentir na utilização de outras fontes de receitas conforme facultado pelo art. 11 da Lei Federal das Concessões e Permissões de Serviço Público. Cabe à lei, nos termos do art. 175 da Constituição da República, instituir para essa remuneração a competente política tarifária”.

por meio de órgão da própria administração direta ou a partir de entidade da administração indireta, a lei determina, em seu art. 9º, II, que o titular deverá “definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização”, sendo integrante ou não de sua estrutura administrativa. A lei exige, entretanto, que a regulação somente poderá ser realizada por entidade de direito público dotada de autonomia e constituída para essa finalidade. Adicionalmente, conforme art. 23, § 1º, a regulação poderá ser delegada a “qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas”. As agências podem ser instituídas em âmbito estadual, municipal ou a partir de consórcios de regulação. Os assuntos atinentes à regulação são tratados no capítulo V da Lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007b).

A lei atribui os seguintes princípios à regulação (art. 21): (a) independência decisória com autonomia orçamentária, financeira e administrativa da entidade reguladoras; e (b) tecnicidade, transparência, celeridade e objetividade das decisões (BRASIL, 2007b). Os objetivos da regulação são elencados no art. 22 (BRASIL, 2007b):

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

A lei imputa à entidade reguladora a responsabilidade pela edição de normas relacionadas às dimensões econômicas, técnicas e sociais da prestação dos serviços (art. 23), destacando-se a definição de regime, estrutura e níveis tarifários, com os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão, bem como a incorporação de subsídios tarifários e não tarifários.

Dentre outras competências atribuídas ao ente regulador nos demais capítulos da Lei, evidenciam-se: verificação do cumprimento dos planos de investimento pelos prestadores de serviços (art. 20, parágrafo único); definição das pautas das revisões tarifárias e autorização do repasse de custos e encargos tributários não previstos aos usuários (art. 38, §§ 1º e 4º); definição dos critérios para estruturação de faturas (art. 39, parágrafo único); apoio no processo de negociação de tarifas entre o prestador de serviços e grandes usuários (art. 41); auditoria e certificação dos investimentos realizados pelos prestadores de serviços, assim

como os valores amortizados e depreciados e os saldos residuais (art. 42, § 2º); determinação dos mecanismos tarifários de contingência, nos casos de escassez ou contaminação de recursos hídricos (art. 46).

A partir das exigências mínimas previstas na LNSB (BRASIL, 2007b), para uma adequada atuação das agências reguladoras, a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (Abar) publicou, em 2019, resultado de pesquisa realizada com 31 agências filiadas<sup>27</sup> que atuam no setor de saneamento básico. Dessas agências, 17 são de abrangência estadual, 12 municipais e 3 intermunicipais. Em relação ao tipo de vinculação, 47% são vinculadas ao Gabinete do Executivo, 44% a secretarias e 9% a consórcios públicos (ABAR, 2019b).

Verificou-se no estudo que o maior contingente de prestadores de serviços regulados é de autarquias ou departamentos municipais (39), seguidos por empresa pública ou de economia mista (27), empresas privadas (26), parcerias público-privadas (4) e demais configurações (8). Os resultados mostraram, ainda, que as agências não vêm conseguindo aplicar todo o recurso arrecadado nas atividades de regulação e fiscalização, já que 48% das entidades executam até 60% de suas receitas auferidas (ABAR, 2019b).

Em relação ao corpo diretivo, a formação universitária é requisito técnico exigido em 27 das 32 agências participantes da pesquisa. Dos 96 dirigentes pertencentes às 31 agências avaliadas, 86 foram indicados e escolhidos pelo Poder Executivo, sendo 50 deles sabatinados pelo Poder Legislativo. Em apenas 53% das entidades avaliadas as decisões da diretoria são colegiadas e, em 13% delas, os dirigentes podem ser demitidos a qualquer tempo e sem motivo (ABAR, 2019b).

Nesse contexto, observa-se significativa heterogeneidade nos arranjos institucionais das diversas agências constituídas para regular os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Em função da ausência de diretrizes e padronização em nível federal, o atual arranjo promoveu a criação de diversos entes com diferentes capacidades regulatórias, influenciando negativamente o desenvolvimento do setor.

Em relação ao ambiente regulatório do setor, o Trata Brasil (2018, p. 24) constata que

Cerca de 90% das empresas de água e esgoto são controladas por municípios ou estados. É preciso fomentar a delegação da regulação, por titular, a organismo regulador pertencente a outra entidade da Federação, o que poderia ser feito por meio de consórcio (Agência Reguladora por Bacia Hidrográfica) ou por uma instituição estadual (Agência Reguladora Estadual). Esse mecanismo permite

---

<sup>27</sup> A Abar possui 52 agências filiadas que atuam no setor de saneamento, das quais 25 são estaduais, 21 municipais, 5 consorciadas e 1 distrital. Essas agências regulam os serviços de aproximadamente 3.000 municípios brasileiros.

aumentar a escala da regulação, evitando a pulverização de agências pequenas, suscetíveis a influências políticas ou empresariais.

Importante realçar que, na ausência de um regulador independente, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tendem a ser prestados com ineficiência. Segundo Madeira (2010, p. 142), as principais questões que causam esse problema são:

- a. representação dos interesses apenas de clientes pertencentes a um determinado grupo;
- b. os objetivos políticos de curto prazo, que podem fazer com que o governo coloque tarifas abaixo do custo, prejudicando a eficiência econômica da firma;
- c. captura da firma por pessoas do governo para fins pessoais;
- d. captura dos administradores do governo pela firma.

Dessa forma, na ausência de aplicação de ferramentas de controle apropriadas, agências reguladoras podem ser utilizadas como canal para satisfação dos interesses imediatos dos dirigentes políticos e dos grupos econômicos relacionados, impossibilitando o efetivo alcance dos objetivos inerentes às atividades dos entes reguladores (MELO, 2010).

### **5.3 Projeto de Lei 4.162/2019: alteração do marco legal do setor de saneamento básico**

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 4.162/2019, que atualiza o marco legal do setor de saneamento básico no Brasil (Lei 11.445/07). O PL, já aprovado pela Câmara dos Deputados, está em processo de apreciação pelo Senado Federal.

De autoria do Poder Executivo, o PL busca aprimorar as condições estruturais do saneamento básico, fortalecendo a sua estrutura regulatória, promovendo a segurança jurídica do setor e estabelecendo condições de competição entre empresas para prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em função das significativas restrições orçamentárias enfrentadas pelos estados e municípios, observa-se especial interesse, por parte do governo, na concessão dos serviços à iniciativa privada de forma a viabilizar a realização de investimentos e a expansão dos serviços. Dentre as principais propostas de alterações na Lei 11.445/07, destacam-se:

- a. De forma a uniformizar a atuação dos diferentes entes reguladores existentes no Brasil, o PL concede à Agência Nacional de Águas (ANA) a atribuição de elaborar normas nacionais de referência regulatória para os serviços públicos de saneamento básico. Padrões de qualidade e eficiência da prestação dos serviços, padronização

- dos instrumentos contratuais e diretrizes para a regulação tarifária dos serviços públicos são alguns dos aspectos que serão avaliados e normatizados pela ANA. A proposta busca aprimorar o contexto regulatório instituído a partir das diretrizes da Lei 11.445/07, em que foi atribuído ao titular a responsabilidade pela regulação (direta ou por meio de delegação) dos serviços públicos de saneamento;
- b. Visando à coordenação e racionalização das ações federais associadas ao setor, foi proposta a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb) para viabilizar o processo de implementação do Plansab e auxiliar as entidades e os órgãos federais na alocação de recursos financeiros em atividades relacionadas ao saneamento;
  - c. Definição de cláusulas essenciais para os contratos de prestação de serviços de saneamento, atribuindo maior consistência e segurança ao instrumento. Será necessária, entre outros aspectos, a inclusão de metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição da água tratada, de qualidade na prestação de serviços, de eficiência e uso racional da água e metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados quando da extinção do contrato;
  - d. Em relação à titularidade, o PL visa conciliar os dispositivos constantes no marco regulatório ao Estatuto da Metrópole. Na hipótese de interesse local, os titulares são os municípios e o Distrito Federal; na hipótese de interesse comum, a titularidade fica a cargo da estrutura de governança interfederativa, instituída nos termos do § 3º<sup>28</sup> do art. 25 da Constituição;
  - e. Na hipótese de a prestação dos serviços de saneamento básico não ser realizada por entidade que integre a administração do titular, a lei prevê a necessidade de celebração de contrato de concessão entre as partes. Nesse contexto, a transferência da prerrogativa para prestação dos serviços não poderá ser realizada por meio de contrato de programa, convênio, termo de parceria, ou qualquer outro instrumento de natureza precária. Na hipótese de a titularidade ser exercida por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, deverá ser promovido procedimento licitatório para a prestação dos serviços de saneamento básico. Nesse sentido, o PL busca estabelecer igualdade de condições de disputa entre empresas

---

<sup>28</sup> “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988a, art. 25 § 3º).

- públicas e privadas, promovendo a concorrência e concedendo os serviços ao prestador que apresentar a proposta que melhor atenda ao interesse público; e
- f. O PL institui a possibilidade de constituição, pelos estados, de blocos de municípios para prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, considerando questões relacionadas à sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços. Para tanto, deverão ser agrupados municípios superavitários e deficitários, de forma a viabilizar a prática do subsídio cruzado. Essa proposta visa refutar a ideia de que a iniciativa privada atuaria somente nos municípios superavitários, enquanto os deficitários ficariam com as concessionárias públicas.

#### **5.4 O acesso à água e ao esgotamento sanitário como direito humano**

No contexto da essencialidade dos serviços de saneamento básico, é importante evidenciar, em nível mundial, o entendimento de que o acesso à água e ao esgotamento sanitário constitui um direito humano fundamental. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948), prevê que o “reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (ONU, 1948).

A dignidade da pessoa humana, que precede as regras jurídicas de qualquer país, é considerada o principal fundamento para a instituição dos direitos humanos. Por ser um atributo inerente a todos os indivíduos, a mera condição de ser humano seria suficiente para o acesso e a fruição de todos os direitos considerados fundamentais (COMPARATO, 1997).

A DUDH estabelece uma série de regras de cunho político e moral a serem alcançadas pelos povos e nações, constituindo a principal referência para o avanço e a consolidação dos direitos humanos (ZORZI; TURATTI; MAZZARINO, 2016). Desde sua aprovação, a Alta Comissão dos Direitos Humanos da ONU passou a atuar no estabelecimento de normativos para reforçar o caráter universal e internacional desses direitos, o que culminou na criação da Comissão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC). À CDESC foi atribuída a tarefa de monitorar a implementação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), cuja principal finalidade é conferir, aos países signatários, obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na DUDH. O PIDESC, adotado pela ONU

em 1966 e em vigor desde 1976, foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto n. 591 de 6 de julho de 1992 (BRASIL, 2018a).

Entretanto, o direito humano à água, que se configura como bem essencial para a garantia de condições mínimas para o desenvolvimento e preservação da vida humana, foi abordado de forma explícita apenas em 1977, na Conferência das Nações Unidas sobre a Água (ONU, 1977). De acordo com o Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre a Água (ONU, 1977, p. 66), que versou sobre o Abastecimento Comunitário de Água, “todos os povos, qualquer que seja seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, têm o direito de ter acesso a água potável em quantidades e de qualidade igual às suas necessidades básicas”.

Posteriormente, por meio do Comentário Geral nº 15 (ONU, 2002), a Comissão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) ressaltou que o direito à água potável está implícito nos arts. 11 e 12 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966). Apontou, também, que, apesar dos inúmeros usos possíveis para a água, o uso pessoal e doméstico são prioritários (art. 6); que se trata de um bem social e cultural e não de um recurso econômico, devendo ser utilizado de forma sustentável (art. 11); e que diversos fatores devem ser considerados no processo de disponibilização e distribuição da água potável, o que inclui a quantidade e qualidade necessária para o consumo humano e a busca pelo acesso universal aos serviços de abastecimento de água, independentemente das condições sociais e econômicas dos indivíduos (art. 12).

Em relação à quantidade de água necessária para a satisfação das necessidades humanas, a Organização Mundial da Saúde (WHO, 2003) apontou que o volume médio ideal de acesso necessário é de aproximadamente 100 litros diários, o que equivale a cerca de 3 m<sup>3</sup> mensais por pessoa. Essa quantidade seria suficiente para um indivíduo saciar a sede, preparar alimentos e ter uma higiene adequada.

No tocante à capacidade de pagamento para acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Organização das Nações Unidas (2016, p. 6) preconiza que

As instalações e serviços de água e saneamento deverão estar disponíveis a preços razoáveis para todos, mesmo os mais pobres. Os custos dos serviços de água e saneamento não deverão ultrapassar 5%<sup>29</sup> do rendimento familiar, ou seja, estes

---

<sup>29</sup> De acordo com a recomendação da ONU, a soma dos custos com os serviços não deve ser superior a 5% do rendimento familiar total, sendo atribuído, usualmente, o limite de 3% para os serviços de abastecimento de água e 2% para os serviços de esgotamento sanitário. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2006, p. 11), órgão da ONU que busca promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza do mundo, realça a importância de se garantir que “nenhuma família precise gastar mais de 3% de sua renda com os serviços de abastecimento de água”.

serviços não deverão afetar a capacidade das pessoas adquirirem outros bens e serviços essenciais, incluindo alimentação, habitação, serviços de saúde e educação.

No ano de 2010, por meio da Resolução A/RES/64/292, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 2010a) declara que “o direito à água potável e limpa e ao saneamento como um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos”. Ademais, considerando os princípios da assistência e cooperação entre nações, a Resolução convoca os Estados e as organizações internacionais para apoiar, financeira e tecnologicamente, países que ainda se encontram em processo de desenvolvimento.

Ainda em 2010, a Resolução 15/9 do Conselho dos Direitos Humanos da ONU ratifica o status de direito humano ao acesso à água potável, atribuindo aos Estados a obrigatoriedade de provê-la a toda população. Salienta, inclusive, que, mesmo nas hipóteses de o serviço de abastecimento de água potável ser delegado a terceiros, a efetivação dos direitos humanos é de responsabilidade primária dos Estados (ONU, 2010b, art. 6).

Em seu art. 8, a Resolução (ONU, 2010b) atribui aos Estados, dentre outros aspectos, a responsabilidade pelo desenvolvimento de instrumentos e mecanismos apropriados, tais como legislações e estratégias abrangentes para o setor, para viabilizar a universalização dos serviços de abastecimento de água. Reafirma-se para o Estado a seguinte responsabilidade:

Aprovar e implementar marcos regulatórios efetivos para todos os provedores de serviços, de acordo com as obrigações de direitos humanos dos Estados, e permitir que as instituições reguladoras públicas tenham capacidade suficiente para monitorar e aplicar esses regulamentos. (ONU, 2010b, p. 3).

Dessa forma, os normativos internacionais preveem, dentre outros aspectos, que o acesso contínuo e adequado à água em quantidade e qualidade e o acesso aos serviços de coleta, transporte e tratamento do esgotamento sanitário, por um preço compatível com as condições socioeconômicas de cada indivíduo, seriam algumas das dimensões do direito humano à água e ao esgotamento sanitário. O acesso à água, bem indispensável para o pleno desenvolvimento do homem como indivíduo e como parte integrante da sociedade, é determinante, inclusive, para fruição dos demais direitos, tais como o direito à habitação, à saúde, ao trabalho e à alimentação. Configura-se, como dever para cada Estado, portanto, a instituição de marcos legais que normatizem, incentivem e viabilizem a universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

## 5.5 A Política Setorial Tarifária

No Brasil, um dos princípios jurídicos relacionados à atividade de prestação de serviços públicos é o da Modicidade Tarifária. Prevista no artigo 6º, § 1º da Lei Federal nº 8.987/1995, o princípio determina que o gestor público estabeleça políticas tarifárias de forma a viabilizar o acesso aos serviços pela população economicamente vulnerável (BRASIL, 1995c). Nesse contexto, as políticas públicas relativas ao saneamento devem se assentar no princípio de que a provisão adequada dos serviços é um direito do cidadão, independentemente de seu gênero, origem étnica, classe ou qualquer outro aspecto de distinção social.

Nos estudos econômicos acerca da estrutura e do desempenho do setor público, os subsídios são apontados como um dos principais instrumentos de política econômica, sendo amplamente utilizados para adequar a performance das economias setoriais, de acordo com os objetivos econômicos e sociais a serem alcançados (MOREIRA, 1998).

Os serviços públicos que demandam grandes custos de operação e que necessitam de elevados investimentos são dependentes, na maioria das vezes, de políticas de subsídios como ferramenta de financiamento. Esse mecanismo é utilizado para viabilizar o processo de universalização dos serviços, garantir o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária e assegurar o acesso aos serviços pela população economicamente vulnerável (PEIXOTO, 2013).

De acordo com Souza (2008, p. 47), “a condição nacional e estratégica para aplicação de uma política de subsídios vem dos padrões de bem-estar estabelecidos como necessários e legítimos para cada sociedade”. Moreira (1998), por sua vez, ressalta o papel desempenhado pelos subsídios na promoção do acesso aos bens e serviços essenciais pela população de baixa renda.

A utilização de subsídios públicos na área de saneamento básico é uma prática antiga e amplamente verificada em diversas partes do mundo. No Brasil, os subsídios foram a principal forma de financiamento para realização de investimentos e para parte do custeio dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até a década de 1970 (PEIXOTO, 2013).

A Lei 11.445/07, atual marco regulatório do setor de saneamento básico, prevê a possibilidade de instituição de subsídios, definido como “instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para

populações e localidades de baixa renda” (BRASIL, 2007b, art. 3, VII). O Art. 29 (BRASIL, 2007b) traz os principais aspectos da política tarifária do setor de saneamento básico:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

[...]

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Na sequência, o art. 30 (BRASIL, 2017b) relaciona os principais fatores a serem analisados no processo de definição da estrutura tarifária: categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de consumo; padrões de uso ou de qualidades requeridas; quantidade mínima de consumo para alcance de objetivos sociais, como a manutenção da saúde pública, proteção ao meio ambiente e adequado atendimento dos usuários de baixa renda; custo mínimo requerido para oferta dos serviços em quantidade e qualidade adequadas; sazonalidade da demanda pelos serviços; e capacidade de pagamento dos usuários. Por fim, o marco regulatório classifica os subsídios da seguinte forma (2007b, art. 31):

I - Diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;

II - Tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;

III - Internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Quanto aos tipos de aplicação, os subsídios podem ser classificados em diretos e indiretos. Nos diretos, os benefícios são atribuídos diretamente aos usuários elegíveis, por meio de desconto em fatura ou em espécie. Já o tipo indireto acontece quando a concessão

ocorre de maneira coletiva, indireta e indistinta a uma categoria, um grupo ou a totalidade dos usuários por meio de tarifas diferenciadas (PEIXOTO, 2013).

Em relação à origem dos recursos, os subsídios podem ser de origem tarifária ou fiscal. Os subsídios tarifários são constituídos dentro da própria estrutura de cobrança, sendo pagos por determinadas classes ou categorias de usuários; os subsídios de origem fiscal são provenientes de recursos orçamentários dos entes públicos, independentemente de sua fonte de arrecadação, sendo também denominados subvenções ou subsídios públicos (PEIXOTO, 2013). Observando-se o contexto de ajuste fiscal vivenciado pelo Brasil nos últimos anos, tem-se verificado uma redução significativa e constante dos recursos oriundos dos orçamentos das três esferas do governo, o que impulsiona a utilização de subsídios tarifários para expansão e manutenção dos serviços para a população de baixa renda.

Implementado ainda na época do Planasa, com o objetivo de universalizar os serviços de saneamento, o subsídio ao consumo inserido na própria estrutura tarifária recebe a nomenclatura de “subsídio cruzado”, que continua sendo a modalidade mais utilizada pelo setor de saneamento. O Decreto Federal n. 82.587, de 6 de novembro de 1978 (revogado em 1991), que estabelecia as normas gerais de tarifação para os serviços públicos de saneamento básico, integrados ao Planasa, já previa, em seus arts. 10 e 11, a instituição de subsídios para viabilização da acessibilidade econômica:

Art. 10 - Os benefícios dos serviços de saneamento básico serão assegurados a todas as camadas sociais, devendo as tarifas adequar-se ao poder aquisitivo da população atendida, de forma a compatibilizar os aspectos econômicos com os objetivos sociais.

Art. 11 - As tarifas deverão ser diferenciadas segundo as categorias de usuários e faixas de consumo, assegurando-se o subsídio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim como dos grandes para os pequenos consumidores.

Os subsídios cruzados podem ser explícitos ou implícitos. Em função da possibilidade de mensurar o valor subsidiado, consideram-se explícitos os subsídios realizados entre estratos sociais para viabilizar o acesso aos serviços pela população de baixa renda. Por outro lado, os subsídios cruzados implícitos são aqueles em que não é possível determinar o valor subsidiado. Essa modalidade é usualmente verificada nas empresas de saneamento estaduais que adotam tarifa única para todos os municípios atendidos, inviabilizando a mensuração dos recursos transferidos entre localidades (CRUZ; RAMOS, 2016).

Nesse contexto, o subsídio cruzado deve se concentrar nas localidades e para usuários que apresentem escala econômica e/ou capacidade de pagamento insuficientes, situações que

acabam inviabilizando os investimentos e o acesso ao serviço. A concessão de benefícios de forma direta e proporcional à renda dos usuários é considerada uma das melhores alternativas para democratização do acesso aos serviços de saneamento (PEIXOTO, 2013).

Galvão Júnior e Ximenes (2008, p. 320) relacionam o processo para implementação de uma política de subsídios cruzados para o consumo no setor de saneamento básico, nos seguintes termos:

Aspecto fundamental na aplicação de uma política de subsídios consiste no dimensionamento dos recursos necessários para a obtenção de resultados efetivos em um contexto de restrição de capital. Tal dimensionamento envolve, de forma geral, as seguintes etapas:

- a) Definição do público-alvo dos subsídios, a partir da identificação de critérios de vulnerabilidade social econômica;
- b) Quantificação dos potenciais beneficiários dos subsídios a serem concedidos;
- c) Determinação da capacidade de pagamento dos potenciais beneficiários dos subsídios;
- d) Cálculo do custo por metro cúbico dos serviços prestados;
- e) Determinação da diferença entre o valor unitário que os usuários potencialmente beneficiários dos subsídios têm capacidade de dispor e o custo unitário associado à prestação dos serviços de saneamento;
- f) Definição do volume de água e de esgoto a ser subsidiado;
- g) Cálculo do montante de subsídios a serem concedidos.

Uma vez determinado o montante total dos subsídios a serem concedidos, resta estabelecer a forma do seu financiamento. Para tanto, podem ser consideradas duas fontes primárias de recursos, a saber: i) fontes orçamentárias (ou fiscais) e ii) fontes tarifárias. Há de ser observado que a Lei nº 11.445/07, em seu art. 31, inciso II, reconhece explicitamente tais fontes para a cobertura dos subsídios.

A definição de tarifas adequadas à capacidade de pagamento, de forma que os usuários com melhores condições socioeconômicas assumam uma parcela maior dos custos necessários à manutenção e ampliação da cobertura dos serviços garante, portanto, o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária e a modicidade tarifária dos usuários com acesso aos serviços. O instrumento tarifário que reduz as tarifas da população de baixa renda de forma a promover o acesso aos serviços públicos por todos os estratos da população é a denominada Tarifa Social.

A implementação da Tarifa Social no setor de saneamento configura-se, portanto, como uma das principais ferramentas para viabilização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela população economicamente vulnerável. A privação do acesso aos serviços, em função da incapacidade de pagamento dos usuários, reforça o fenômeno da desigualdade social e de oportunidades, colaborando para a manutenção do círculo vicioso de exclusão social.

## 5.6 A Tarifa Social no setor de saneamento básico

Ao viabilizar e promover o acesso da população de baixa renda aos serviços de utilidade pública, a Tarifa Social constitui uma das mais importantes ferramentas para implementação de políticas públicas no âmbito das políticas tarifárias (ALMEIDA, 2009).

Ainda que não existam normas ou diretrizes gerais que obriguem a implementação da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, observa-se um significativo nível de adoção da política por diversos prestadores de serviços atuantes no Brasil.

Os dados apresentados pelo SNIS (BRASIL, 2018b) sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário referentes ao ano de 2018 permitem aferir o nível de adoção da Tarifa Social em 5.136 municípios brasileiros, que correspondem a aproximadamente 92% dos municípios totais. Na Tabela 3, apresenta-se o quantitativo de municípios que instituíram a Tarifa Social de acordo com a abrangência do prestador de serviços.

**Tabela 3 - Quantidade de municípios que instituíram a Tarifa Social, de acordo com a abrangência do prestador de serviços (2018)**

Abrangência do prestador de serviços	Municípios participantes do SNIS		Total de municípios participantes do SNIS
	Com Tarifa Social	Sem Tarifa Social	
Local	319	754	1.073
Micro	32	2	34
Regional	3.519	62	3.581
Local e Regional	444	3	447
Micro e Regional	1	-	1
<b>Total</b>	<b>4.315</b>	<b>821</b>	<b>5.136</b>

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados SNIS (BRASIL, 2018b).

Observa-se que a Tarifa Social foi instituída pela maioria (84,01%) dos municípios participantes do SNIS. Em relação à área de abrangência do prestador, o subsídio foi implementado em aproximadamente 98% dos municípios em que a prestação dos serviços é realizada por empresa regional. Em contrapartida, há Tarifa Social em somente cerca de 30% das cidades atendidas por prestadores locais. Na Tabela 4, apresenta-se a proporção de municípios, por estado, que instituíram a Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

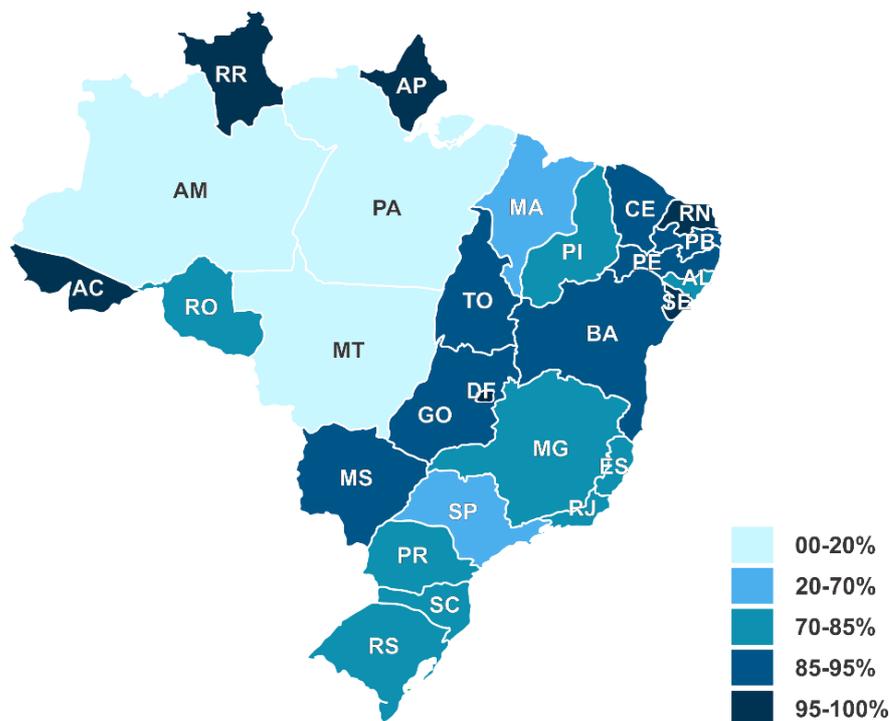
**Tabela 4 - Proporção de municípios que instituíram a Tarifa Social - por Unidade Federativa (2018)**

<b>Região</b>	<b>UF</b>	<b>Total de municípios (IBGE)</b>	<b>Quantidade de municípios atendidos com abastecimento de água</b>	<b>% em relação ao total de municípios do estado</b>	<b>Quantidade de municípios atendidos com esgotamento sanitário</b>	<b>% em relação ao total de municípios do estado</b>
Norte	AC	22	22	100	1	4,55
	AM	62	2	3,23	1	1,61
	AP	16	16	100,00	6	37,50
	PA	144	16	11,11	5	3,47
	RO	52	42	80,77	6	11,54
	RR	15	15	100,00	1	6,67
	TO	139	129	92,81	14	10,07
Nordeste	AL	102	80	78,43	16	15,69
	BA	417	374	89,69	113	27,10
	CE	184	158	85,87	79	42,93
	MA	217	148	68,20	9	4,15
	PB	223	196	87,89	22	9,87
	PE	185	174	94,05	31	16,76
	PI	224	158	70,54	13	5,80
	RN	167	159	95,21	46	27,54
	SE	75	74	98,67	6	8,00
Centro-Oeste	DF	1	1	100,00	1	100,00
	GO	246	228	92,68	77	31,30
	MS	79	72	91,14	53	67,09
	MT	141	21	14,89	12	8,51
Sudeste	ES	78	55	70,51	33	42,31
	MG	853	688	80,66	314	36,81
	RJ	92	78	84,78	41	44,57
	SP	645	450	69,77	448	69,46
Sul	PR	399	358	89,72	196	49,12
	RS	497	351	70,62	67	13,48
	SC	295	250	84,75	46	15,59
<b>Total</b>		<b>5.570</b>	<b>4.315</b>	<b>77,47</b>	<b>1.657</b>	<b>29,75</b>

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do SNIS (BRASIL, 2018b).

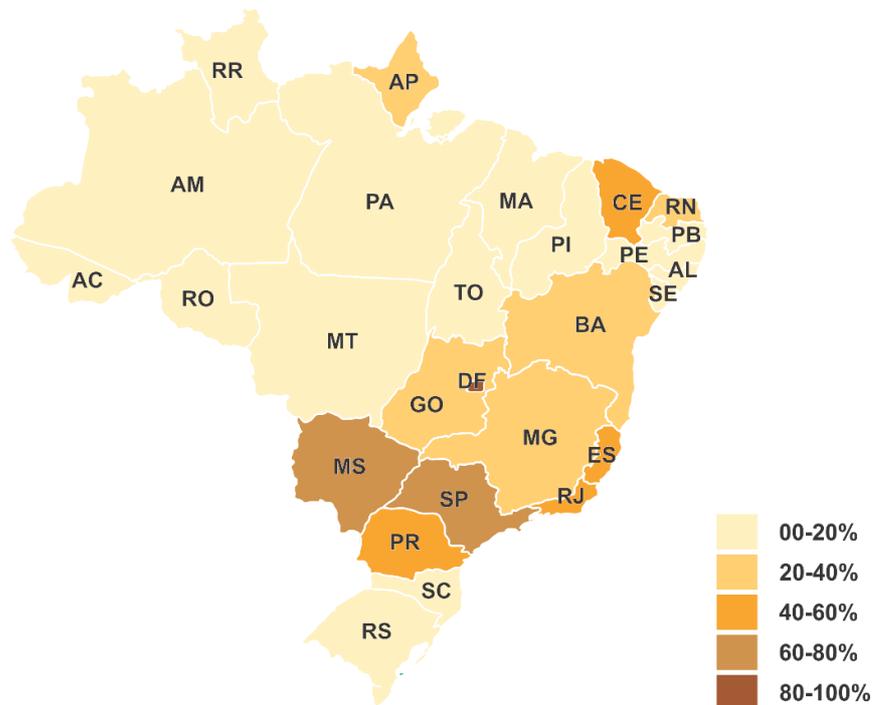
Verifica-se, portanto, que a Tarifa Social está presente em pelo menos 77,47% dos municípios com abastecimento de água e 29,75% dos municípios com acesso aos serviços de esgotamento sanitário. O estado do Amazonas é aquele que apresenta os menores índices de municípios que instituíram o benefício: dos 62 municípios do estado, apenas dois possuem o benefício para os serviços de água e somente um para os serviços de esgotamento sanitário. Em contrapartida, 91,14% e 67,09% dos municípios do estado do Mato Grosso Sul possuem Tarifa Social para os serviços de água e esgoto, respectivamente. Nas Figuras 3 e 4, demonstra-se, graficamente, a proporção de municípios que instituíram a Tarifa Social para cada Unidade da Federação.

**Figura 3 - Proporção de municípios com Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água (2018)**



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do SNIS (BRASIL, 2018b).

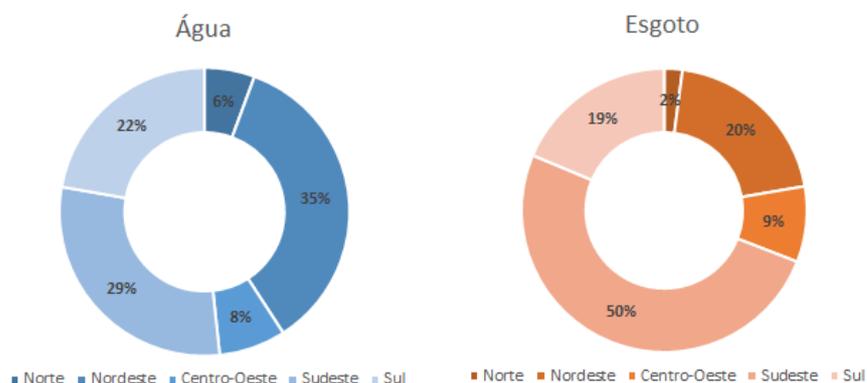
**Figura 4 - Proporção de municípios com Tarifa Social para os serviços de esgotamento sanitário (2018)**



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do SNIS (BRASIL, 2018b).

Ao avaliar a distribuição dos municípios com Tarifa Social por região, verifica-se que, para os serviços de abastecimento de água, a maior parte dos municípios está localizada na região Nordeste (35%), enquanto a região Sudeste concentra cerca de 50% dos municípios que instituíram a Tarifa Social para os serviços de esgotamento sanitário. Na Figura 5, apresenta-se a distribuição regional dos municípios com Tarifa Social para os serviços de água e esgoto.

**Figura 5 - Distribuição regional dos municípios com Tarifa Social por tipo de serviço (2018)**



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do SNIS (BRASIL, 2018b).

Apesar de estar presente em um número significativo de municípios brasileiros, a Tarifa Social é mencionada uma única vez na Lei 11.445/07, que determina, em seu art. 40, inciso V, § 3º, que a restrição ou interrupção de fornecimento de água por inadimplência de usuários enquadrados como Tarifa Social deverá observar prazos e critérios que promovam a manutenção da saúde das pessoas atingidas (BRASIL, 2007b). Ressalta-se, ainda, que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 9.543/2018 que “Cria a Tarifa Social de Água e Esgoto”. O PL propõe a renda per capita de até meio salário mínimo como único critério para acesso ao benefício, atribuindo às faturas um desconto cumulativo de acordo com o nível de consumo das famílias: 40% para a faixa de consumo de até 10m<sup>3</sup>/mês; 30% para a faixa de consumo de 10 a 15m<sup>3</sup>/mês; e 20% para a faixa de 15 a 20m<sup>3</sup>/mês. Para a parcela de consumo superior a 20m<sup>3</sup>/mês, não seria atribuído qualquer tipo de desconto.

Um ponto central em relação à concessão da Tarifa Social refere-se à definição do perfil de usuário de baixa renda e dos critérios utilizados para concessão do benefício. Para o estabelecimento de uma política efetivamente inclusiva, é necessário que os prestadores possuam informações que permitam realizar a caracterização dos usuários dos serviços e a avaliação de sua capacidade de pagamento, de forma a definir o nível de redução tarifária necessária para promoção do acesso aos serviços.

Em relação aos critérios utilizados para concessão dos benefícios, a Abar (2018) publicou um estudo que avaliou os critérios adotados por algumas das Companhias Estaduais de Saneamento (Cesbs) para acesso à Tarifa Social. No Quadro 2, estão compilados os principais critérios utilizados pelas empresas que participaram do estudo (referentes ao ano de 2017).

Em relação às características do imóvel, a maior parte das Cesbs adota limites para área construída. A Depasa (AC) impõe o menor limite (40m<sup>2</sup>) e a Casan (SC) e a Sanepar (PR) o maior (70m<sup>2</sup>).

Observa-se alto grau de heterogeneidade na utilização do critério renda para concessão dos benefícios. Como parâmetros, são utilizados a renda per capita e/ou a renda familiar. O limite per capita mais empregado é o de 0,5 salário mínimo, ao passo que, para o valor familiar, as concessionárias atribuem limites que variam de 1 a 3 salários mínimos.

A participação em programas sociais é outro requisito amplamente utilizado. A maior parte das Cesbs exige cadastro em qualquer programa social, tanto de âmbito federal (CadÚnico), estadual ou municipal. No que tange ao consumo de energia, verificou-se a imposição de limites que variam de 80 a 170 KWh por mês para concessão do benefício.

**Quadro 2 - Critérios adotados para concessão da Tarifa Social**

CESB <sup>(1)</sup>	Adimplência na CESB	Automóvel	Características construtivas do imóvel	Consumo de água	Consumo de energia	Fonte alternativa de água	Nº de economias por ligação	Programas sociais	Renda	Usuário com cadastro único na CESB
Caesb	-	-	✓	✓	-	-	-	-	-	-
Cagece	-	-	✓	✓	-	-	✓	✓	-	-
Casal	-	-	✓	-	-	-	✓	✓	✓	-
Casan	-	✓	✓	-	-	-	-	-	✓	-
Cesan	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	-
Copasa	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	-
Corsan	-	-	✓	-	-	-	-	✓	-	-
Depasa	-	-	✓	-	✓	-	-	✓	-	-
Deso	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Sabesp	✓	-	✓	-	✓	-	-	-	✓	-
Saneago	-	-	✓	✓	-	✓	-	✓	✓	-
Sanepar	-	-	✓	✓	-	-	-	-	✓	-
Sanesul	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓	-
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>1</b>

<sup>(1)</sup> Caesb - Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal; Cagece - Companhia de Água e Esgoto do Ceará; Casal - Companhia de Saneamento de Alagoas; Casan - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento; Cesan - Companhia Espírito Santense de Saneamento; Copasa-MG - Companhia de Saneamento de Minas Gerais; Corsan - Companhia Riograndense de Saneamento; Depasa - Departamento Estadual de Água e Saneamento do Acre; Deso - Companhia de Saneamento de Sergipe; Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo; Saneago - Companhia Saneamento de Goiás S/A; Sanepar - Companhia de Saneamento do Paraná; Sanesul - Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul.

**Fonte: Abar (2018).**

Ainda que o volume de água consumido seja utilizado como critério por cinco Cesbs, outras seis concessionárias limitam o desconto a determinadas faixas de consumo, que variam de 10m<sup>2</sup> a 35m<sup>2</sup>. Apenas na Copasa-MG e na Sabesp (SP), o acesso ao benefício não é limitado em função do nível de consumo por economia.

Por fim, somente a Casan (SC) condiciona a concessão do benefício à inexistência de automóvel em propriedade da família e somente a Saneago (GO) verifica se a residência não possui uma fonte alternativa de abastecimento de água. A Deso (SE), por sua vez, declarou que avalia as características socioeconômicas da residência a partir da realização de visita domiciliar, mas não informou à pesquisa quais os critérios adotados para concessão do benefício.

Em função da inexistência de diretrizes e normas em relação à matéria, observa-se, portanto, significativa heterogeneidade nos critérios utilizados pelos prestadores para

concessão da tarifa social. Verifica-se, ainda, a utilização de critérios dissociados do principal objetivo da política que, quando implementada, busca viabilizar o acesso aos serviços por parte da população economicamente vulnerável.

## **6. A ARSAE-MG E A INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DA TARIFA SOCIAL NA COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS – COPASA-MG**

Neste capítulo, são descritos os resultados da avaliação empírica realizada sobre a abrangência e os efeitos, para os usuários de baixa renda, da política da Tarifa Social praticada pela Copasa-MG para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para tanto, traça-se uma breve contextualização dos antecedentes históricos, do campo de atuação, das competências e atribuições da Arsae-MG, entidade responsável pela regulação dos serviços prestados pela concessionária e, portanto, pelo estabelecimento dos critérios para concessão do benefício. Adicionalmente, são apresentados a metodologia, os resultados e as discussões do grau de focalização da política e dos níveis de comprometimento de renda dos usuários da Copasa-MG considerados elegíveis ao benefício da Tarifa Social.

### **6.1 Antecedentes históricos da Arsae-MG**

Desde o ano de 2007, com a publicação do marco legal do setor de saneamento básico, o Ministério Público e o Procon-MG tentavam suspender os reajustes das tarifas aplicadas pela Copasa-MG. À época, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) era a responsável pela fixação do percentual de reajuste da concessionária. Segundo a ação, o órgão não teria competência técnica nem imparcialidade para tratar da questão, uma vez que o próprio governo do estado era o acionista majoritário da Copasa-MG.

A ação civil pública, que tramitava na 5ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da comarca de Belo Horizonte, buscava suspender os reajustes previstos em resoluções da Sedru, retornando a tarifa aos valores praticados em fevereiro de 2007, além de proibir a realização de novos reajustes até a efetiva adequação do processo aos dispositivos presentes na Lei Federal 11.445/07. Os autores da ação afirmavam que, além de reajustar suas tarifas por índices muito superiores aos da inflação, a Copasa-MG havia instituído um reajuste escalonado até o ano de 2010, desrespeitando os preceitos da Lei 11.445/07.

Entretanto, foi somente no ano de 2009 que o Poder Judiciário atendeu uma parte do pleito, realizado pelo Ministério Público e pelo Procon-MG. Na ocasião, a 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais encerrou julgamento do agravo de instrumento (n.º 1.0024.07.442385-6/002), proibindo a Copasa-MG de aplicar novas tarifas que não fossem fixadas por agência reguladora, conforme diretrizes estabelecidas pela Lei 11.445/07.

Foi nesse contexto que o Projeto de Lei nº 3.186/2009, de autoria do Governador do Estado de Minas Gerais, foi remetido à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) para criação, à época, da Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Estado de Minas Gerais (Aras-MG).

O projeto apresentado estava alinhado às normas constitucionais consubstanciadas no inciso XIX do art. 37<sup>30</sup>, da Constituição Federal, e no inciso I do § 4º do art. 14 da Constituição do Estado de Minas Gerais<sup>31</sup>. No âmbito infraconstitucional, a proposta buscava atender as diretrizes nacionais para o saneamento básico constantes na Lei Federal nº 11.445/2007.

Após o processo de tramitação e aprovação do PL, convertida na Lei Estadual nº 18.309, de 3 de agosto de 2009, a nomenclatura do ente foi alterada para Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – Arsae-MG, criada com finalidade de regular e fiscalizar os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado. Dentre outros aspectos, a lei delineou sua finalidade, competências, especificação de serviços, sustentabilidade econômico-financeira, estrutura orgânica, patrimônio, receitas e pessoal.

Além da Arsae-MG, o estado de Minas conta, atualmente, com mais cinco entes reguladores na área de saneamento: a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais (Arisb-MG), que regula e fiscaliza a prestação de serviços de 25 municípios; o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais (Cisab Zona da Mata), que regula a prestação de serviços de 24 municípios; a Agência Municipal de Água e Saneamento Básico de Montes Claros (Amasbe); a Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto de Pará de Minas (Arsap); e o Comitê Técnico de Regulação dos Serviços Municipais de Saneamento Básico (Cresan), departamento criado pelo poder Executivo do município de Uberlândia.

## **6.2 Campo de atuação, competências e atribuições da Arsae-MG**

Criada pela Lei Estadual 18.309, de 3 de agosto de 2009, a Arsae-MG tem por finalidade “fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e

---

<sup>30</sup> “XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”. (BRASIL, 1988, art. 37).

<sup>31</sup> “§ 4º – Depende de lei específica: I – a instituição e a extinção de autarquia, fundação pública e órgão autônomo” (MINAS GERAIS, 1989, art. 14).

de esgotamento sanitário, bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação” (MINAS GERAIS, 2009, art. 5). A referida lei lhe confere status de autarquia especial, com a fixação de autonomia técnica, patrimonial, administrativa e financeira e estabilidade parcial dos mandatos de seus dirigentes. Possui prazo de duração indeterminado, personalidade jurídica de direito público e vincula-se à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad).

Em relação à prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado de Minas Gerais, a Lei nº 18.309/2009 apresenta os seguintes princípios e diretrizes (MINAS GERAIS, 2009, art. 2):

- I - prioridade para o atendimento das funções essenciais relacionadas com a saúde pública;
- II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III - atendimento das necessidades da população e promoção de seu bem-estar;
- IV - preservação da saúde pública e do meio ambiente, especialmente dos recursos hídricos;
- V - viabilização do desenvolvimento social e econômico;
- VI - estímulo ao uso racional dos recursos disponíveis;
- VII - garantia da modicidade das tarifas e do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste das tarifas;
- VIII - eficiência e sustentabilidade econômica;
- IX - manutenção em condições adequadas, pelo usuário, dos equipamentos dos serviços instalados no domicílio ou estabelecimento;
- X - controle, pelo usuário, do desperdício na utilização da água;
- XI - observância, pelo usuário, dos padrões permitidos para lançamento de dejetos na rede coletora;
- XII - responsabilização do usuário por danos causados ao sistema de saneamento básico e aos recursos hídricos.

Em seu art. 6, a referida lei atribui à Arsae-MG as seguintes competências (MINAS GERAIS, 2009, art. 6):

- I - supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação específica relativa ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário;
- II - fiscalizar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluídos os aspectos contábeis e financeiros e os relativos ao desempenho técnico-operacional;
- III - expedir regulamentos de ordem técnica e econômica, visando ao estabelecimento de padrões de qualidade para: a) a prestação dos serviços; b) a otimização dos custos; c) a segurança das instalações; d) o atendimento aos usuários;
- IV - celebrar convênio com Municípios que tenham interesse em se sujeitar à atuação da Arsae-MG;
- V - estabelecer o regime tarifário, de forma a garantir a modicidade das tarifas e o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços;
- VI - analisar os custos e o desempenho econômico-financeiro da prestação dos serviços;
- VII - participar da elaboração e supervisionar a implementação da Política Estadual de Saneamento Básico e do Plano Estadual de Saneamento Básico;

- VIII - elaborar estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros do Estado em obras e serviços de distribuição de água e de esgotamento sanitário;
- IX - promover estudos visando ao incremento da qualidade e da eficiência dos serviços prestados e do atendimento a consultas dos usuários, dos prestadores dos serviços e dos entes delegatários;
- X - aplicar sanções e penalidades ao prestador do serviço, quando, sem motivo justificado, houver descumprimento das diretrizes técnicas e econômicas expedidas pela Arsae-MG;
- XI - celebrar convênios e contratos com órgãos e entidades internacionais, federais, estaduais e municipais e com pessoas jurídicas de direito privado, no âmbito de sua área de atuação;
- XII - manter serviço gratuito de atendimento telefônico para recebimento de reclamações dos usuários, para efeito do disposto no inciso III do *caput* do art. 3º desta Lei, sem prejuízo do estabelecimento de outros mecanismos em regulamento da Arsae-MG;
- XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno, o qual estabelecerá procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas, para o atendimento às reclamações de usuários e para a edição de regulamentos e demais decisões da agência;
- XIV - administrar seu quadro de pessoal, seu patrimônio material e seus recursos financeiros.

Vale destacar, ainda, que conforme previsto no art. 5, a Arsae-MG pode atuar como ente regulador quando o serviço for prestado (MINAS GERAIS, 2009, art. 5):

- I - pelo Estado ou por entidade de sua administração indireta, em razão de convênio celebrado entre o Estado e o Município;
- II - por entidade da administração indireta estadual, em razão de permissão, contrato de programa, contrato de concessão ou convênio celebrados com o Município;
- III - por Município ou consórcio público de Municípios, direta ou indiretamente, mediante convênio ou contrato com entidade pública ou privada não integrante da administração pública estadual;
- IV - por entidade de qualquer natureza que preste serviços em Município situado em região metropolitana, aglomeração urbana ou em região onde a ação comum entre o Estado e Municípios se fizer necessária;
- V - por consórcio público integrado pelo Estado e por Municípios.
- § 1º A regulação e a fiscalização, pela Arsae-MG, dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário dependem de autorização expressa do Município ou do consórcio público.
- § 2º A autorização prevista no § 1º não será necessária se o Município ou o consórcio público tiverem aderido, antes da publicação desta Lei, à regulamentação dos serviços pelo Estado, caso em que a regulação e a fiscalização, inclusive tarifárias, passarão a ser exercidas pela Arsae-MG.

Atualmente a Arsae-MG é responsável pela regulação de cinco prestadores de serviços, dos quais três são de abrangência municipal e dois de abrangência regional. O Serviço Autônomo de Água e Esgoto do município de Itabira – Saae Itabira, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto do município de Passos – Saae Passos e a Companhia de Saneamento Municipal – Cesama, da cidade de Juiz de Fora, constituem os prestadores municipais. Já a Copasa-MG, com operação de serviços de água em 581 municípios e esgoto em 222 municípios, e a Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas

Gerais S/A – Copanor, com operações de serviços de água em 78 municípios e de esgoto em 53, constituem os prestadores regionais. Para a Copasa-MG e a Copanor, a delegação da regulação é prevista na própria lei de criação da agência (art. 5, II); já para os prestadores municipais, o instrumento de delegação utilizado foi o Convênio de Cooperação, firmado entre a Arsae-MG e os respectivos municípios.

Dentre as competências e atribuições conferidas à Arsae-MG, destaca-se a de regulação e fiscalização econômico-financeira dos prestadores conveniados. Para tanto, a agência tem como principais instrumentos as revisões e os reajustes tarifários, que objetivam a qualidade dos serviços, a sustentabilidade econômica das atividades e a promoção do bem-estar social. Em seu art. 8, a Lei 18.309/09 (MINAS GERAIS, 2009) salienta que

O reajuste e a revisão das tarifas cobradas pelos prestadores sujeitos à regulação e à fiscalização da Arsae-MG serão autorizados mediante resolução da Arsae-MG e objetivarão assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste e a modicidade e o controle social das tarifas, observada, em todos os casos, a publicidade dos novos valores.

No processo de definição das tarifas para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, há de se equilibrar os interesses dos diferentes atores envolvidos no processo. Tal cenário impõe ao ente regulador a tarefa de buscar soluções (políticas tarifárias) que viabilizem a continuidade dos serviços e promovam uma remuneração aceitável ao prestador dos serviços (quando não realizado diretamente pelo poder público), considerando a capacidade de pagamento dos usuários (RODRIGUES JÚNIOR; VIEIRA, 2019).

A Resolução Normativa Arsae 003/2011 estabelece a metodologia utilizada para realização do reajuste tarifário. É por meio do reajuste que ocorre a recomposição da receita real do prestador de serviços (compensação dos efeitos inflacionários) e a avaliação dos mecanismos de incentivo adotados para melhoria e ampliação do serviço prestado, promovendo o equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores e a qualidade dos serviços através de tarifas módicas.

A revisão tarifária compreende o processo de reconstrução da tarifa a partir da reavaliação do mercado e das condições da prestação do serviço, com a instituição de mecanismos tarifários para promoção da eficiência, equidade e do cumprimento dos objetivos relacionados à expansão e qualidade dos serviços. A revisão abrange a avaliação de uma série de variáveis, dentre as quais se destacam:

- a. os custos operacionais em regime de eficiência;

- b. os custos de capital (depreciação /amortização e remuneração dos investimentos onerosos para os prestadores de serviços que possuem fins lucrativos);
- c. o nível de recursos necessários para cumprimento das metas/objetivos dos serviços e
- d. a adequação da estrutura tarifária.

A receita necessária para viabilizar o equilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviços é determinada nas três etapas iniciais do processo, adicionada a outros aspectos não especificados, a exemplo da avaliação de outras receitas não tarifárias auferidas pelo prestador, níveis de inadimplência, impostos e taxas, dentre outros. Na última etapa, deve-se determinar a estrutura de cobrança (tarifas fixas<sup>32</sup>, tarifas volumétricas<sup>33</sup>, tarifas multipartidas<sup>34</sup>) a ser aplicada aos diferentes tipos de usuários, considerando-se os aspectos relacionados a sua categoria (residencial, social, comercial, industrial, público), ao nível de consumo e ao tipo de serviços usufruídos (água, esgoto coleta, esgoto tratamento), dentre outros. Além de se estabelecer uma estrutura que busque inibir o consumo supérfluo, as tarifas também devem incorporar uma política de subsídios adequada, de forma a considerar a capacidade de pagamento dos diferentes usuários dos serviços.

Vale salientar que, no ano de 2016, a Arsa-MG iniciou o processo para reavaliação da estrutura tarifária da Copasa-MG, cujos aspectos gerais foram oportunamente replicados aos demais prestadores. Com o objetivo de alcançar maior equidade, incentivos e transparência, a agência revisou diversos aspectos da estrutura tarifária (ARSAE, 2017), tais como:

- a. Instituição da tarifa fixa e tarifa variável: substituição do faturamento por consumo mínimo pelo faturamento com os dois componentes;
- b. Relação entre as faixas de consumo: estabelecimento de subsídios cruzados com a definição de tarifas superiores em faixas de consumo supérfluo e tarifas inferiores para o nível de consumo relacionado às necessidades essenciais;
- c. Progressividade e subsídios tarifários: partindo do pressuposto de que o objetivo principal dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é o atendimento das necessidades básicas da população, foram atribuídas tarifas mais

---

<sup>32</sup> Não refletem o consumo real (ABAR, 2018)

<sup>33</sup> Refletem o consumo real. De acordo com a Abar (2018, p. 11) “podem ter seu valor proporcional ao volume consumido (tarifa volumétrica constante), ou definido para blocos/categorias de consumo (tarifa bloco crescente), ou relacionado linearmente como o volume consumido (tarifa progressiva linear), ou, finalmente, estabelecido de acordo com o momento/período de consumo (tarifa de “pico de carga”.

<sup>34</sup> Segregada em duas partes: a primeira corresponde ao valor mensal de acesso ou consumo mínimo e a segunda do efetivo uso ou consumo excedente (ABAR, 2018).

elevadas para as categorias comercial e industrial, para subsidiar e viabilizar a manutenção de tarifas mais módicas para a categoria residencial (consumo humano).

Sendo assim, de acordo com a Arsae-MG (2017, p. 4),

Para a categoria residencial, as faixas de baixo consumo possuem tarifas subsidiadas por se tratarem de volumes destinados a necessidades básicas de consumo, higiene e saúde. As faixas intermediárias referem-se a uso misto, agrupando famílias maiores que possuem consumo consciente e famílias com poucos integrantes, mas que consomem acima do necessário. Estas faixas devem possuir tarifas intermediárias, sem subsídios e próximas do custo médio. Já faixas de consumos maiores caracterizam-se por agrupar unidades com consumo supérfluo, variando em grande medida devido ao nível de renda do usuário e à baixa preocupação com um uso consciente do recurso. Neste caso espera-se que haja uma tarifação elevada, que busque inibir excessos dos usuários e que permita, em parte, o financiamento de subsídios.

### **6.3 Critérios estabelecidos pela Arsae-MG para concessão do benefício da Tarifa Social**

Em relação às categorias de usuários, o art. 27 da Resolução Arsae 40/2013 estabelece que caberá aos prestadores de serviços a realização da classificação de cada unidade usuária, conforme a natureza da atividade nela exercida. A Resolução enumera as cinco categorias adotadas pela Arsae-MG: pública, industrial, comercial, residencial e social (ARSAE, 2013).

A categoria social deve abranger as unidades usuárias residenciais habitadas por famílias com capacidade de pagamento limitada, de acordo com critérios de enquadramento determinados em resolução específica. Atualmente, os critérios utilizados pela Arsae-MG para concessão da tarifa social são:

- a. A unidade usuária deve ser residencial;
- b. Os moradores da unidade residencial devem pertencer a uma família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico;
- c. Renda per capita mensal familiar de até meio salário mínimo nacional.
- d. O benefício deve estar associado somente a uma unidade usuária por código familiar registrado no CadÚnico.

O CadÚnico, principal instrumento utilizado para concessão do benefício, é uma base de dados nacional que reúne informações socioeconômicas das famílias de baixa renda<sup>35</sup> de todos os municípios brasileiros. Os dados são autodeclarados pelas famílias/indivíduos em entrevistas realizadas junto aos agentes do governo municipal, que é o responsável pela

---

<sup>35</sup> O Decreto que dispõe sobre o CadÚnico define família de baixa renda aquela com renda familiar per capita de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal de até três salários mínimos (BRASIL, 2007a).

inserção dos dados no sistema. A responsabilidade para execução do CadÚnico é compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. No âmbito federal, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o gestor responsável pela base de dados (BRASIL, 2019b).

O decreto nº 6.135/2007, que dispõe sobre o CadÚnico, determina que os dados inseridos no cadastro têm validade de dois anos, sendo necessária sua atualização ou reavaliação periódica. Esses dados/informações são utilizados para identificar e selecionar beneficiários de diversos programas sociais instituídos pelo Estado. Dentre as informações apresentadas no CadÚnico, destacam-se; (a) identificação da família e dos indivíduos que a compõem; (b) características das residências; (c) renda familiar; (d) caracterização dos indivíduos e (e) informações sobre participação em programas sociais (BRASIL, 2007a).

O CadÚnico se configura, portanto, como relevante instrumento que viabiliza o desenho, implementação e gestão de políticas sociais instituídas pelo poder público. Informações a respeito do tipo do domicílio (cômodos, apartamento e casa), da situação do domicílio (alugado, próprio, cedido ou invasão), infraestrutura (pavimentação ou saneamento), por exemplo, auxiliam na concepção de políticas setoriais de cunho habitacional.

Acresce-se que os percentuais de descontos atribuídos aos usuários de baixa renda variam conforme a avaliação da capacidade de pagamento dos usuários atendidos por cada prestador de serviços. Os descontos são aplicados a todas as faixas de consumo, não havendo qualquer tipo de restrição relacionada ao volume de água consumido pela unidade usuária específica.

Por fim, destaca-se que a concessão de subsídios ao estrato de baixa renda não implica perda de receita tarifária pelo prestador de serviços, já que a redução das tarifas é compensada por meio do aumento nas tarifas de outras categorias.

#### **6.4 A Copasa-MG e a instituição da Tarifa Social**

Antes da delegação da atividade de regulação à Arsae-MG, parte dos prestadores já praticava o subsídio da Tarifa Social com a utilização de critérios próprios. Com o passar dos anos, entretanto, a agência realizou a uniformização do critério, utilizando a inscrição no CadÚnico e a renda per capita mensal de até meio salário mínimo como os principais requisitos para concessão do benefício.

Criada em 1963, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa-MG se configura como o maior prestador de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário regulado pela Arsa-MG. A empresa, criada com a nomenclatura de Companhia Mineira de Água e Esgoto (Comag), em 1963, alterou sua denominação para Copasa-MG após a incorporação do Departamento Municipal de Águas e Esgoto (Demae) de diversas municípios mineiros, incluindo Belo Horizonte. A empresa realizou a abertura de capital no ano de 2003, e sua Oferta Pública Inicial de Ações (IPO) foi efetuada em 2006 (COPASA-MG, 2020a).

A partir de sua criação, em 2009, a Arsa-MG passou a ser responsável por regular e fiscalizar as atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário da Copasa-MG. A estrutura tarifária dos serviços, cuja definição é uma das competências do ente regulador, é a mesma para todos os 581 municípios em que a Copasa-MG atua.

Os serviços de água abrangem as atividades relacionadas a sua captação, ao tratamento e à distribuição aos usuários. As atividades associadas aos serviços de esgotamento sanitário incluem a coleta, o tratamento e a disposição final. A estrutura de cobrança praticada na Copasa-MG em relação ao esgotamento sanitário segrega as tarifas em dois componentes: coleta e tratamento. Até a Revisão realizada no ano de 2017, as tarifas dos usuários com acesso somente aos serviços de coleta correspondiam a 50% do valor da tarifa de água, ao passo que a tarifa daqueles que possuíam serviços de coleta e tratamento equivalia a 90% da tarifa de água.

Entretanto, para incentivar a ampliação dos serviços de tratamento, a estrutura de cobrança foi alterada na Revisão de 2017. A Arsa-MG optou, então, por reduzir as tarifas de coleta em 6,25 pontos percentuais e aumentar as de tratamento em 2,5 pontos percentuais, a cada ano, até a data da próxima Revisão Tarifária. O objetivo é que as tarifas de coleta e tratamento atinjam o patamar de 25% e 100% das tarifas de água, respectivamente. O último Reajuste Tarifário, realizado no ano de 2019, atribuiu os percentuais de 31,25% para os serviços de coleta e 97,5% para os serviços de tratamento (ARSAE, 2019).

Dados disponibilizados pelo SNIS (BRASIL, 2018b) destacam que o serviço de tratamento de esgoto foi o que teve maior evolução percentual para o período de 2015 a 2018. Os indicadores referentes aos serviços de abastecimento de água e de coleta de esgotamento sanitário mantiveram-se estáveis, como pode ser observado na Tabela 5.

**Tabela 5 - Evolução da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios atendidos pela Copasa-MG (2015-2018)**

Ano de referência	Índice de atendimento total de água (%)	Índice de atendimento urbano de água (%)	Índice de coleta de esgoto (%)	Índice de tratamento de esgoto (%)
2015	76,98	90,05	53,72	72,88
2016	76,84	89,88	53,75	74,61
2017	76,36	89,29	54,64	76,57
2018	76,71	89,58	55,20	79,31

**Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do SNIS (BRASIL, 2018b).**

Em relação à Tarifa Social, até o ano de 2012, a Copasa-MG adotava critérios próprios para concessão do benefício. Os percentuais de subsídios eram regressivos e, portanto, quanto maior o consumo, menor era o desconto atribuído nas tarifas. Os critérios tinham como referência o tamanho da residência e os níveis de consumo das economias<sup>36</sup>, da seguinte forma:

- a. Usuário residencial, com consumo mensal de até 15 m<sup>3</sup>;
- b. Economia com área construída igual ou inferior a 44 m<sup>2</sup>;
- c. Média de áreas construídas igual ou inferior a 44 m<sup>2</sup> na existência de: (i) duas economias verticais; (ii) duas ou mais economias, com ocupação multifamiliar horizontal; ou (iii) conjuntos habitacionais de baixa renda.

Já para os usuários da região do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste (Idene), eram aplicados os seguintes critérios:

- a. Usuário residencial, com consumo mensal de até 30 m<sup>3</sup>. Entretanto, o benefício era aplicado somente aos primeiros 15 m<sup>3</sup>;
- b. Imóvel caracterizado como baixa renda e com área construída de até 60 m<sup>2</sup>.

Com a Resolução Arsa-e-MG n° 20, de 11 de abril de 2012, a agência alterou os critérios para concessão da Tarifa Social, promovendo a simplificação do acesso ao benefício. Foi prevista, também, a perda do benefício nos casos de inadimplência. Os seguintes critérios foram adotados para sua concessão (ARSAE, 2012):

- a. Unidade usuária deve ser residencial;
- b. Os moradores da unidade usuária devem pertencer a uma família inscrita no CadÚnico;

<sup>36</sup>“Economias (ou unidades usuárias) de água e esgoto: imóvel ou parte de um imóvel que é objeto de ocupação independente que utiliza os serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, mesmo que por meio de ligação única” (ARSAE, 2018).

- c. A renda per capita mensal familiar deve ser menor ou igual a 0,5 (meio) salário mínimo nacional e
- d. O benefício deve estar associado somente a uma unidade usuária por código familiar registrado no CadÚnico.

Até o ano de 2017, a Arsae-MG manteve a regressividade dos benefícios. A partir de então, atribuiu o percentual de redução tarifária de 50% da Tarifa Residencial para todas as faixas de consumo e 55% de redução na tarifa fixa, além de extinguir a norma relacionada à perda do benefício na ocorrência de inadimplência por parte dos usuários enquadrados como Residencial Social.

### **6.5 Metodologia adotada no estudo de caso aplicado à Copasa-MG**

Para cumprir os objetivos propostos para este trabalho, foi realizado um estudo de caso para avaliar se as famílias de baixa renda dos municípios atendidos pela Copasa-MG estão sendo adequadamente contempladas pela Tarifa Social. Adicionalmente, buscou-se verificar o grau de representatividade das despesas com abastecimento de água na renda média mensal auferida pelos beneficiários do programa. A opção pela análise do alcance e impacto da Tarifa Social aos usuários atendidos pela Copasa-MG ocorreu em função de a empresa ser o maior prestador de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado de Minas Gerais, tanto em número de municípios quanto na quantidade de indivíduos atendidos.

Para identificação dos potenciais usuários da Tarifa Social nos municípios em que a Copasa-MG opera, utilizaram-se as bases de famílias e pessoas do CadÚnico<sup>37</sup> do mês de novembro de 2019. Foram aplicadas, às referidas bases de dados, os seguintes filtros para mensuração do número de famílias e pessoas elegíveis ao programa: municípios de Minas Gerais, municípios regulados pela Copasa-MG, renda familiar de até 0,5 salário mínimo per capita, existência de rede de abastecimento de água no domicílio e cadastro atualizado nos vinte e quatro meses anteriores ao período de referência.

Posteriormente, confrontou-se o resultado com o Banco de Faturamento<sup>38</sup> do mesmo período disponibilizado pela Copasa-MG. Tal demonstrativo, de periodicidade mensal,

---

<sup>37</sup> O Cadastro Único para programas sociais (CadÚnico) identifica e caracteriza as famílias de baixa renda residentes no Brasil. É utilizado como principal ferramenta para promoção de ações, bens e serviços direcionados aos indivíduos socioeconomicamente vulneráveis, conforme já explicitado. (BRASIL, 2019b).

<sup>38</sup> A Arsae-MG realiza a consistência de todos os Bancos de Faturamento disponibilizados pela Copasa-MG.

apresenta dados analíticos do cadastro individual de cada usuário, incluindo o número de economias por ligação, as medições/estimativas de consumo, os valores faturados para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a identificação da categoria dos usuários, dentre outros. Os dados das bases foram relacionados a partir do código do município, e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) foi utilizado para realizar o cruzamento entre os potenciais beneficiários identificados no CadÚnico e os efetivamente cadastrados no Banco de Faturamento. Além disso, o CPF de todos os integrantes das famílias consideradas potenciais beneficiárias foram utilizados no confronto dos dados, já que as bases de famílias e pessoas do CadÚnico foram relacionadas a partir da variável “identificador único da família”.

Em um segundo momento, verificou-se o comprometimento da renda média das famílias elegíveis ao benefício com os serviços de abastecimento de água. Optou-se por concentrar a análise nos referidos serviços em função de uma série de condicionantes que demandam a realização de análises mais criteriosas e pontuais em relação aos serviços de esgotamento sanitário. Os diferentes níveis de acesso e tipos de serviços ofertados em um mesmo município, aliados a uma estrutura de cobrança distinta para as atividades de coleta e tratamento, exigem, entre outros aspectos, a avaliação de informações mais específicas para mensuração do nível de comprometimento de renda com os serviços de esgotamento sanitário.

Para avaliação do comprometimento de renda com os serviços de abastecimento de água foram geradas, do Banco de Faturamento, as seguintes informações para os 581 municípios atendidos pela Copasa-MG (para as categorias Residencial e Residencial Social): número total de economias, volume consumido (total e médio) e valor faturado (total e médio). A partir do CadÚnico, foram geradas as médias de renda, geral e por município, das famílias consideradas elegíveis ao benefício da Tarifa Social. O código do município foi utilizado como critério para relacionar os dados dos dois relatórios.

Para a mensuração do valor médio das faturas dos serviços de abastecimento de água, optou-se por aplicar os critérios de cobrança determinados na estrutura tarifária da Copasa-MG à média geral de volume consumido nos 581 municípios atendidos pela concessionária. Posteriormente, para avaliação dos níveis de comprometimento de renda por mesorregião<sup>39</sup>, os critérios de cobrança foram aplicados à média de consumo em cada um dos municípios que a integram, nos quais a concessionária atua. A opção por essa abordagem se justifica em

---

<sup>39</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) divide Minas Gerais em 12 mesorregiões: Noroeste de Minas, Norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Central Mineira, Metropolitana de Belo Horizonte, Vale do Rio Doce, Oeste de Minas, Sul e Sudoeste de Minas, Campos das Vertentes e Zona da Mata.

função da natureza progressiva da tabela tarifária instituída para a Copasa-MG, que atribui custos substancialmente mais elevados a consumos que excedam o patamar de 10 m<sup>3</sup> mensais. Dessa forma, os valores faturados médios das localidades que tenham economias com alto nível de consumo tendem a ser mais expressivos que das demais, superestimando as médias gerais. Para o cálculo das estatísticas por mesorregião, foram consideradas as médias ponderadas do volume consumido médio e da renda familiar média dos potenciais beneficiários dos municípios que compõem cada uma das 12 mesorregiões mineiras. O parâmetro utilizado para o volume médio consumido foi o número de economias sociais de cada município; por outro lado, o parâmetro selecionado para o cálculo da renda média foi o número, por município, de famílias caracterizadas como potenciais beneficiárias da Tarifa Social, conforme CadÚnico. A estrutura tarifária aplicada aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela Copasa-MG, vigente para o período de referência, está apresentada na Tabela 6.

Posteriormente, calculou-se a representatividade da média dos valores faturados para a categoria Residencial Social do Banco de Faturamento da Copasa-MG, frente à média da renda familiar mensal dos potenciais beneficiários da Tarifa Social inscritos no CadÚnico. O parâmetro para avaliação foi o estabelecido pela ONU (2016) e PNUD (2006), que afirmam que os custos dos serviços de abastecimento de água não devem ultrapassar 3% do rendimento familiar dos usuários.

Por fim, para melhor compreensão do efeito da implementação da Tarifa Social para os usuários de baixa renda, realizou-se uma simulação para mensurar os descontos tarifários obtidos em função do acesso ao referido subsídio. Para tanto, foram aplicadas as tarifas da categoria Residencial à média de consumo mensal dos usuários da categoria Residencial Social, de forma a avaliar a diferença entre os níveis de comprometimento de renda das famílias na presença e na ausência do subsídio da Tarifa Social.

Para realizar todas as análises relacionadas ao cruzamento das bases de dados, utilizou-se o software estatístico R, com a aplicação dos pacotes “*plyr*” e “*data.table*”. O “*data.table*” foi utilizado para consolidar as informações do Banco de Faturamento e do CadÚnico (separadamente) pelo código do município. Utilizou-se o “*plyr*” para agrupar os dados consolidados em cada base de dados, aplicando como parâmetro o código do município. A função “%in%”, do pacote básico do R (*base*), foi empregada para comparação dos CPFs entre as bases.

**Tabela 6 - Estrutura tarifária aplicada aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Copasa-MG, a partir de 1º de agosto de 2019**

Categorias	Faixas (m³)	Tarifas			Unidade
		Água	Esgoto Coleta	Esgoto Tratamento	
<b>Residencial Social</b>	Fixa	7,87	2,50	7,65	R\$/mês
	0 a 5 m³	0,67	0,21	0,66	R\$/m³
	> 5 a 10 m³	1,702	0,533	1,659	R\$/m³
	> 10 a 15 m³	3,468	1,089	3,379	R\$/m³
	> 15 a 20 m³	4,283	1,335	4,177	R\$/m³
	> 20 a 40 m³	4,966	1,53	4,851	R\$/m³
	> 40 m³	7,816	2,427	7,628	R\$/m³
<b>Residencial</b>	Fixa	17,49	5,56	17,01	R\$/mês
	0 a 5 m³	1,34	0,42	1,32	R\$/m³
	> 5 a 10 m³	3,403	1,065	3,318	R\$/m³
	> 10 a 15 m³	6,935	2,177	6,757	R\$/m³
	> 15 a 20 m³	8,565	2,669	8,354	R\$/m³
	> 20 a 40 m³	9,931	3,059	9,701	R\$/m³
	> 40 m³	15,632	4,853	15,255	R\$/m³
<b>Comercial</b>	Fixa	26,22	8,33	25,51	R\$/mês
	0 a 5 m³	3,38	1,01	3,31	R\$/m³
	> 5 a 10 m³	4,431	1,347	4,335	R\$/m³
	> 10 a 20 m³	8,929	2,823	8,694	R\$/m³
	> 20 a 40 m³	10,232	3,233	9,962	R\$/m³
	> 40 a 200 m³	11,089	3,484	10,804	R\$/m³
	> 200 m³	12,28	3,84	11,974	R\$/m³
<b>Industrial</b>	Fixa	26,22	8,33	25,51	R\$/mês
	0 a 5 m³	3,38	1,01	3,31	R\$/m³
	> 5 a 10 m³	4,431	1,347	4,335	R\$/m³
	> 10 a 20 m³	8,929	2,823	8,694	R\$/m³
	> 20 a 40 m³	10,232	3,233	9,962	R\$/m³
	> 40 a 200 m³	11,089	3,484	10,804	R\$/m³
	> 200 m³	12,28	3,84	11,974	R\$/m³
<b>Pública</b>	Fixa	21,84	6,93	21,25	R\$/mês
	0 a 5 m³	3,18	0,98	3,12	R\$/m³
	> 5 a 10 m³	4,002	1,22	3,913	R\$/m³
	> 10 a 20 m³	8,436	2,668	8,213	R\$/m³
	> 20 a 40 m³	9,425	2,976	9,178	R\$/m³
	> 40 a 200 m³	10,726	3,387	10,444	R\$/m³
	> 200 m³	11,557	3,64	11,257	R\$/m³

Fonte: Arsae (2019).

Demais considerações de caráter metodológico são realizadas no decorrer do capítulo, a partir de esclarecimentos mais específicos e detalhados em relação aos procedimentos adotados para compilação e análise dos dados.

## 6.6 Resultados e discussões

Conforme mencionado, a Copasa-MG é responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário em 68% dos municípios mineiros, que abarcam aproximadamente 70% da população do estado. A empresa está presente em todas as mesorregiões do estado de Minas Gerais, conforme apresentado na Tabela 7.

**Tabela 7 - Atuação da Copasa-MG nos municípios de Minas Gerais por mesorregião - nov/2019**

Mesorregiões	Dados IBGE 2019		Atendidos pela Copasa		Participação Copasa	
	Municípios	População	Municípios	População	Municípios (%)	População (%)
Noroeste de Minas	19	395.811	14	294.232	74	74
Norte de Minas	89	1.722.156	70	1.479.096	79	86
Jequitinhonha	51	723.929	28	539.718	55	75
Vale do Mucuri	23	393.985	11	294.594	48	75
Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba	66	2.384.478	45	803.372	68	34
Central Mineira	30	442.552	26	369.247	87	83
Metropolitana de Belo Horizonte	105	6.817.784	74	5.916.009	70	87
Vale do Rio Doce	102	1.709.266	69	1.139.290	68	67
Oeste de Minas	44	1.056.982	26	629.603	59	60
Sul/Sudoeste de Minas	146	2.615.720	97	1.749.579	66	67
Campo das Vertentes	36	594.581	27	516.912	75	87
Zona da Mata	142	2.311.547	94	1.084.522	66	47
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>21.168.791</b>	<b>581</b>	<b>14.816.174</b>	<b>68</b>	<b>70</b>

**Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do IBGE (2019) e da Copasa-MG (2019).**

Ao se agrupar os municípios por mesorregiões, observa-se grande representatividade da Copasa-MG nas regiões Central Mineira (87%), Norte de Minas (79%), Campo das Vertentes (75%), Noroeste de Minas (74%) e Metropolitana de Belo Horizonte (70%). Em relação à quantidade de municípios atendidos, destacam-se as regiões do Sul/Sudoeste de Minas (97) e da Zona da Mata (94).

Conforme apresentado na Tabela 8, verifica-se expressiva correlação entre o IDHM renda média<sup>40</sup> atribuído a cada mesorregião e a representatividade das economias sociais frente às economias residenciais.

**Tabela 8 - Quantitativo de economias Residencial Social e Residencial da Copasa-MG por mesorregião - nov/2019**

Mesorregiões	IDHM Renda médio	Quantidade de economias				% economias sociais em relação às economias residenciais	
		Residencial Social		Residencial		Água	Esgoto
		Água	Esgoto	Água	Esgoto		
Noroeste de Minas	0,68	11.075	4.572	75.195	46.877	15	10
Norte de Minas	0,62	78.497	39.246	304.770	178.417	26	22
Jequitinhonha	0,61	34.640	23.628	99.850	61.385	35	38
Vale do Mucuri	0,66	12.657	8.513	68.096	52.199	19	16
Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba	0,73	26.266	16.985	260.180	171.767	10	10
Central Mineira	0,69	20.763	12.535	110.443	60.316	19	21
Metropolitana de Belo Horizonte	0,76	173.145	138.837	1.846.574	1.550.405	9	9
Vale do Rio Doce	0,67	48.885	26.102	258.886	173.150	19	15
Oeste de Minas	0,72	18.381	10.326	202.278	134.918	9	8
Sul/Sudoeste de Minas	0,71	64.637	36.763	512.085	313.709	13	12
Campo das Vertentes	0,72	17.345	8.353	103.569	59.814	17	14
Zona da Mata	0,67	37.994	12.438	268.081	91.728	14	14
<b>Total</b>		<b>544.285</b>	<b>338.298</b>	<b>4.110.007</b>	<b>2.894.685</b>	<b>13</b>	<b>12</b>

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do IBGE (2010) e da Copasa-MG (2019).

As mesorregiões Norte de Minas e Jequitinhonha, com os menores IDHMs renda médios, são aquelas em que o número de economias sociais apresenta maior representatividade frente ao número de economias residenciais. Já nas mesorregiões com o IDHM mais elevado, como a Metropolitana de Belo Horizonte, Oeste de Minas e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, as economias sociais não correspondem a mais que 10% do número total de economias residenciais. Nota-se, portanto, que os beneficiários da Tarifa Social estão mais concentrados, proporcionalmente, nas regiões socioeconomicamente mais vulneráveis do estado.

<sup>40</sup> Resultado da média ponderada do IDHM Renda (Censo 2010) atribuída a todos os municípios atendidos pela Copasa-MG que compõem cada mesorregião mineira. Como parâmetro foi utilizada a população apurada por município no Censo de 2010 (IBGE, 2010).

Nas próximas seções, estão apresentados os resultados das análises relacionadas à efetividade da política da Tarifa Social nos municípios atendidos pela Copasa-MG. Inicialmente, avalia-se a relação entre os potenciais beneficiários identificados no CadÚnico com a relação de usuários efetivamente cadastrados na Categoria Residencial Social da Copasa-MG, de forma a verificar se o programa está adequadamente focalizado em seu público-alvo. Posteriormente, sob a perspectiva do acesso à água como um direito humano e da necessidade de existência de acessibilidade econômica aos serviços, foram verificados os níveis médios de comprometimento de renda das famílias elegíveis ao benefício da Tarifa Social com os serviços de abastecimento de água.

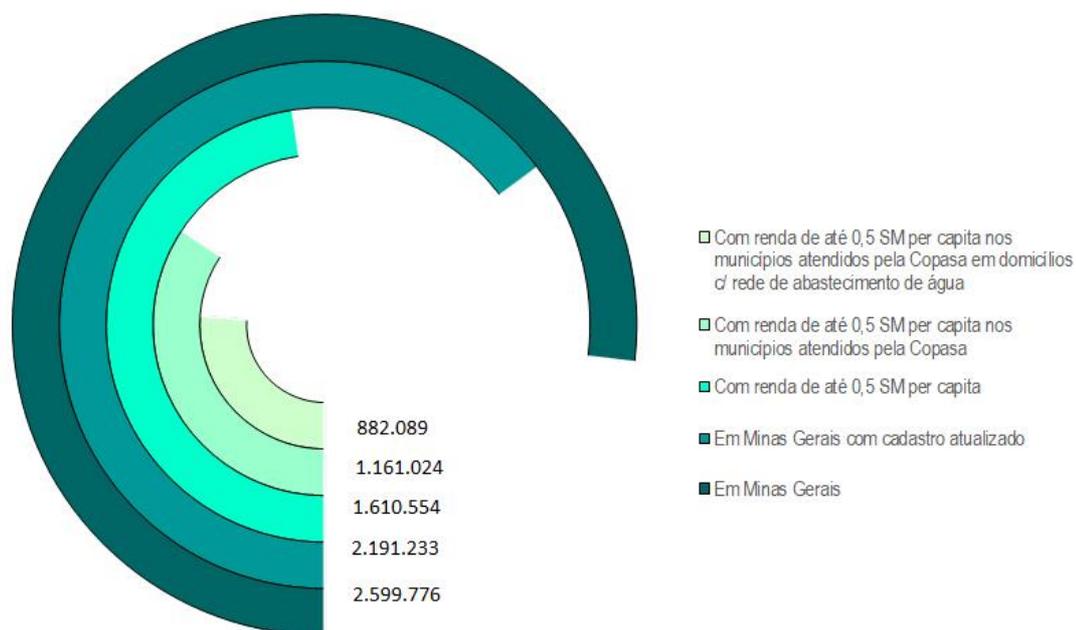
#### ***6.6.1 Relação entre os potenciais beneficiários e os efetivamente contemplados pelo benefício da Tarifa Social***

De acordo com dados de estimativa populacional divulgados pelo IBGE (2019), Minas Gerais contava com uma população de aproximadamente 21 milhões de habitantes no ano de 2019. Desse contingente, 6.958.175 indivíduos (2.599.776 famílias) compunham a base de dados do CadÚnico referente ao mês de novembro de 2019. Tendo como base as projeções estipuladas para o ano de 2019, os inscritos no CadÚnico correspondem, portanto, a aproximadamente 33% de toda a população do estado.

Entretanto, em função da necessidade de manutenção de um cadastro atualizado, esse montante não representa a quantidade de famílias e pessoas consideradas elegíveis para participação em programas sociais. Ao se avaliar somente as famílias e os indivíduos cujos cadastros foram atualizados nos vinte e quatro meses anteriores ao período de referência, conforme determinado pelo Decreto do CadÚnico, observou-se uma redução de 16% e 14% no número de cadastros de famílias e pessoas, respectivamente.

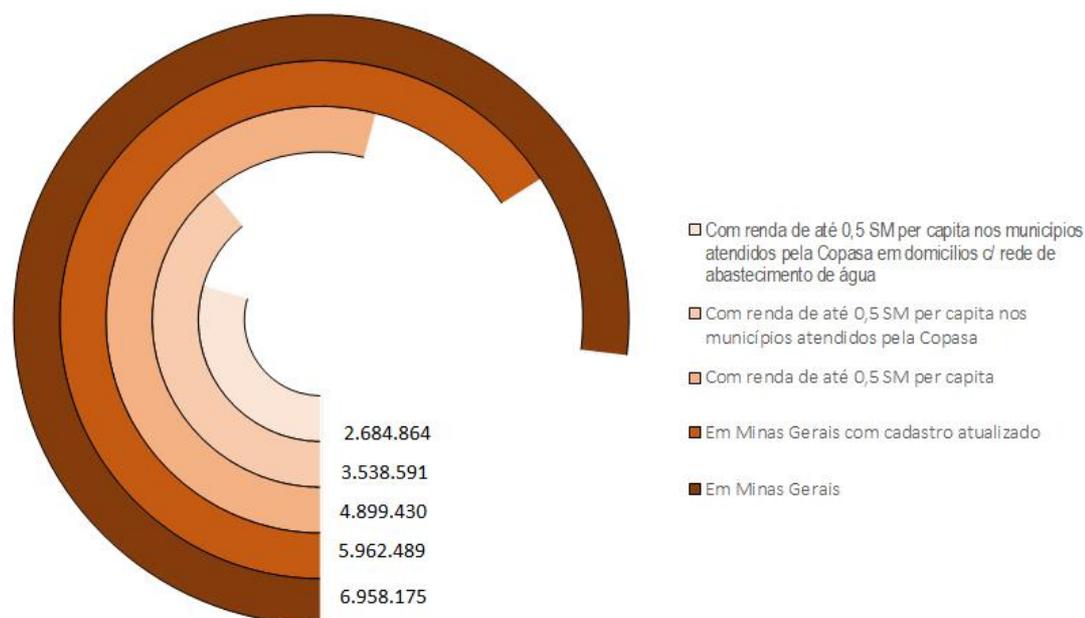
Nas Figuras 6 e 7, apresentam-se os resultados, para os dados de famílias e indivíduos, das tratativas realizadas na base do CadÚnico para mensuração dos potenciais beneficiários da Tarifa Social nos municípios atendidos pela Copasa-MG. Por meio da base total de inscritos em Minas Gerais, realizou-se a identificação daqueles com cadastrado atualizado; posteriormente, foi extraída a parcela com a renda de até 0,5 salário mínimo per capita; na sequência, apurou-se o montante de indivíduos e famílias com as referidas características nos municípios atendidos pela Copasa-MG; por fim, foram selecionadas as famílias e indivíduos que informaram possuir rede de abastecimento de água no domicílio.

**Figura 6 - Famílias elegíveis ao benefício da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme CadÚnico - nov/2019**



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do CadÚnico (2019).

**Figura 7 - Indivíduos elegíveis ao benefício da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme CadÚnico - em nov/2019**



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do CadÚnico (2019).

Dessa forma, a partir das tratativas realizadas na base de dados do CadÚnico, identificou-se, para o mês de novembro de 2019, que 882.089 famílias residentes nos municípios atendidos pela Copasa-MG poderiam ter acesso ao benefício da Tarifa Social. Esse valor corresponde a aproximadamente 34% da totalidade de famílias inscritas no CadÚnico no mês de referência, abrangendo 2.684.864 indivíduos.

Em relação à renda mensal auferida pelas famílias identificadas como potenciais beneficiárias, as estatísticas geradas estão apresentadas na Tabela 9.

**Tabela 9 - Renda mensal auferida pelas famílias identificadas como potenciais beneficiárias da Tarifa Social dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme CadÚnico - nov/2019 (em reais)**

<b>Renda Familiar</b>	<b>Mínimo</b>	<b>1º quartil</b>	<b>Mediana</b>	<b>3º quartil</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>
Renda Total	0	48	300	954	5.520	498
Renda per capita	0	16	100	300	499	164

**Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do CadÚnico (2019).**

Verifica-se, portanto, que:

- a. 25% das famílias possuem renda total de até R\$48 e renda per capita de até R\$16;
- b. Metade das famílias possui renda de até R\$300 mensais e renda per capita de até R\$100; as demais famílias possuem uma renda total que varia de R\$300 a R\$5.520 reais e uma renda per capita de R\$100 a R\$499 mensais;
- c. As famílias identificadas como potenciais beneficiárias possuem, em média, uma renda mensal total e per capita de R\$498 e R\$164 respectivamente;
- d. Há famílias que afirmaram não auferir qualquer tipo de renda. Em contrapartida, o valor máximo de renda informado foi de R\$5.520.

Em relação aos dados do Banco de Faturamento da Copasa-MG, as estatísticas referentes à quantidade de economias e médias dos volumes faturados estão apresentadas na Tabela 10.

Observa-se que as economias sociais de água e/ou esgoto representam cerca de 11,77% do total de economias de natureza residencial. Ademais, é possível inferir que, a despeito da média de volume consumido da categoria Social ser superior à categoria Residencial, essa diferença não se apresenta de forma tão expressiva, refutando alguns entendimentos de que as categorias sociais tendem a ter um nível de consumo substancialmente mais elevado, por serem constituídas por um núcleo familiar mais numeroso.

**Tabela 10 - Quantidade de economias e média dos volumes faturados nas categorias Residencial e Residencial Social da Copasa-MG – nov/2019**

Categorias de Faturamento	Quantidade de economias			Média do volume faturado (m <sup>3</sup> )	
	Água	Esgoto	Água e/ou esgoto	Água	Esgoto
Residencial	4.110.007	2.894.685	4.204.238	9,12	9,06
Residencial Social	544.285	338.298	561.102	9,78	9,18
<b>Residencial Total</b>	<b>4.654.292</b>	<b>3.232.983</b>	<b>4.765.340</b>	-	-

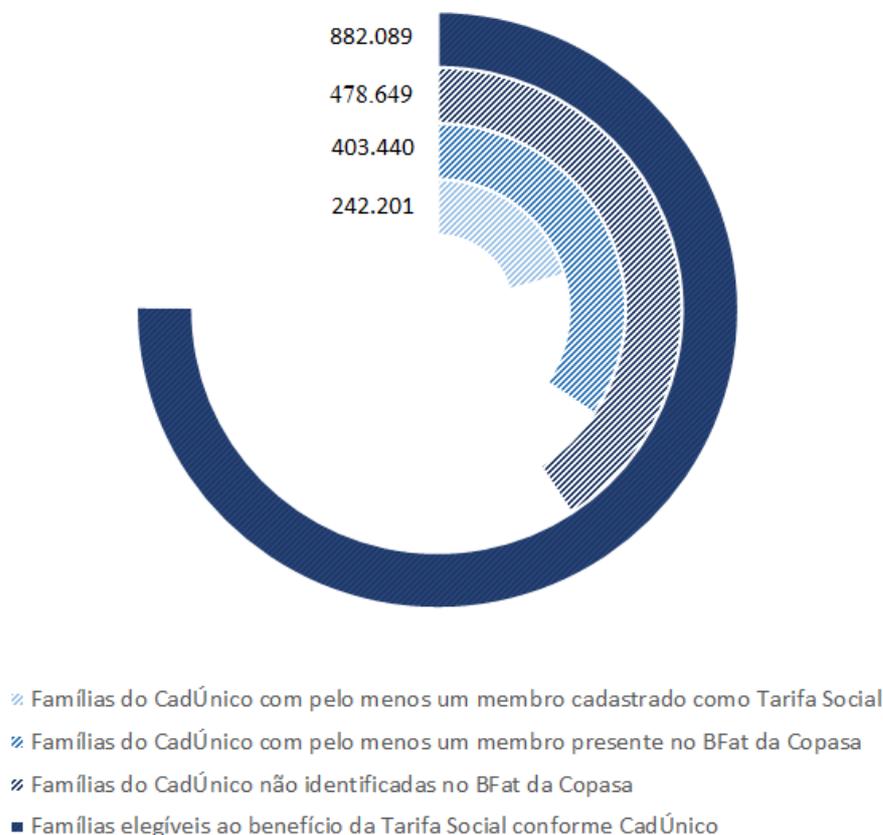
Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados da Copasa-MG (2019).

Ao se comparar os dados sobre as famílias elegíveis ao benefício identificadas no CadÚnico e as economias de água e/ou esgoto, classificadas como Residencial Social no Banco de Faturamento da Copasa-MG, obtêm-se as seguintes constatações:

- a. A partir da avaliação do CadÚnico do mês de novembro de 2019, 882.089 famílias dos municípios atendidos pela Copasa-MG foram consideradas elegíveis ao benefício da Tarifa Social;
- b. O Banco de Faturamento da Copasa-MG apresentou, para o mês de novembro de 2019, 561.102 economias de água e/ou esgoto cadastradas na categoria Social;
- c. Das 882.089 famílias identificadas como potenciais beneficiárias pelo CadÚnico, 403.440 tiveram algum membro cujo CPF foi identificado no Banco de Faturamento da Copasa-MG, independentemente do tipo de categoria em que foi cadastrado (residencial, social, comercial, industrial e pública). Desse montante, 242.201 foram cadastrados como Residencial Social;
- d. Das 561.102 economias de água e/ou esgoto cadastradas na categoria Residencial Social da Copasa-MG, 311.689 não encontraram correspondência na relação de potenciais beneficiários extraídos da base do CadÚnico do mês de novembro de 2019.

Na Figura 8, ilustra-se a relação observada entre os dados do CadÚnico e do banco de Faturamento da Copasa-MG.

**Figura 8 - Relação dos potenciais beneficiários da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água e esgotamento, a partir do CadÚnico e do Banco de Faturamento da Copasa-MG – nov/2019**



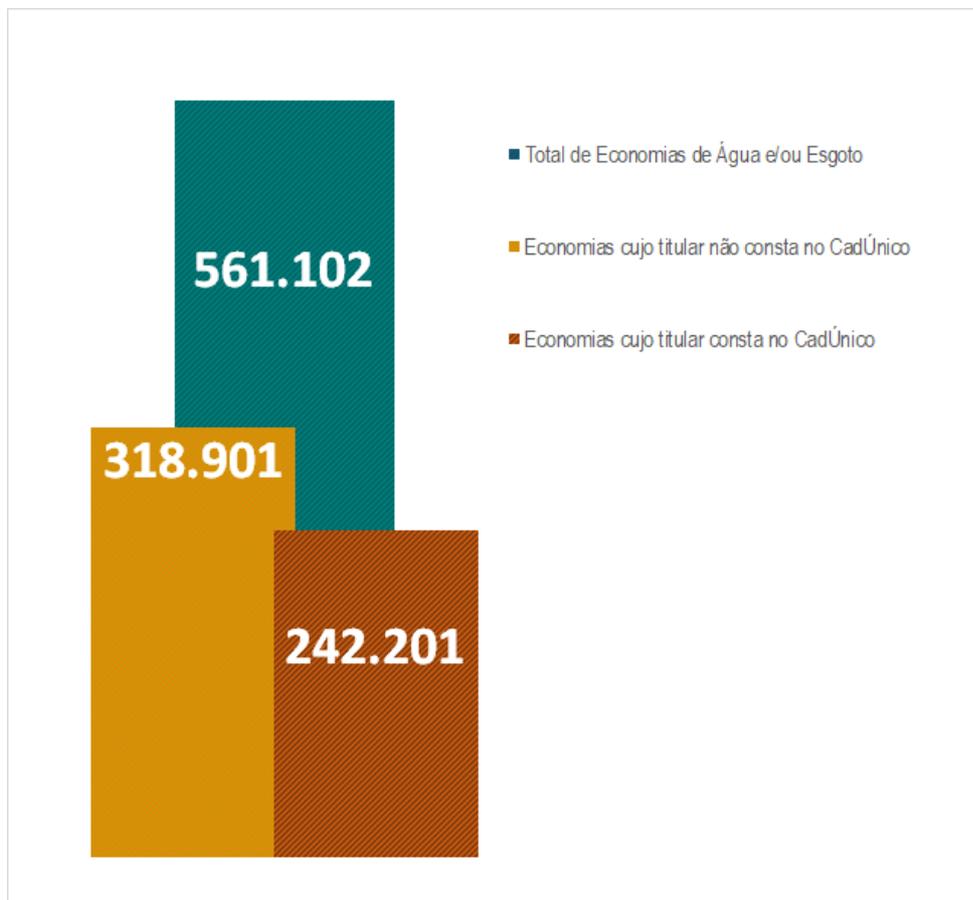
**Fonte:** Elaborada pela autora, a partir de dados do CadÚnico (2019) e da Copasa-MG (2019).

Conforme apontado na Figura 8, dos 882.089 possíveis beneficiários identificados no CadÚnico, somente 403.440 (45,73%) foram identificados no Banco de Faturamento da Copasa-MG. Desse montante, entretanto, apenas 242.201 (27,45%) foram localizados na categoria Residencial Social, enquanto os demais 161.239 (18,23%) encontram-se classificados nas demais categorias de faturamento. Dessa forma, infere-se que 639.888 (72,54%) famílias não estão sendo contempladas pelo benefício, já que 161.239 (18,23%) estão classificadas em outra categoria, e 478.649 (54,26%) não encontraram correspondência no Banco de Faturamento.

Por outro lado, dos 561.102 usuários cadastrados como Residencial Social no Banco de Faturamento, 318.901 (56,83%) não foram identificados como potenciais beneficiários na base do CadÚnico.

Na Figura 9, demonstra-se o resultado das avaliações realizadas para os dados do Banco de Faturamento do prestador de serviços.

**Figura 9 - Panorama dos usuários inscritos na categoria Residencial Social do Banco de Faturamento da Copasa-MG – nov/2019**



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do CadÚnico (2019) e da Copasa-MG (2019).

No que tange aos aspectos relacionados à focalização do benefício, portanto, observa-se que a concessão do subsídio somente aos potenciais beneficiários é um dos principais desafios associados à implementação da Tarifa Social. Isso significa incluir todas as famílias, adequadas ao perfil da política, evitando erros de exclusão; e não incluir famílias que apresentem características em desacordo com os critérios de elegibilidade estabelecidos, evitando erros de inclusão.

Os resultados apontam 639.888 possíveis beneficiários não contemplados pela Tarifa Social. Desse montante, 478.649 (74,80%) não estão inscritos em qualquer tipo de categoria do Banco de Faturamento, o que indica, em uma primeira avaliação, que essas famílias não estão ligadas à rede da Copasa-MG (Figura 8). Entretanto, 161.239 (25,20%) foram identificadas no Banco de Faturamento, mas não se encontram classificadas na categoria Residencial Social. Tal situação sugere a existência de erros de exclusão. Por outro lado, não foi encontrada correspondência, no CadÚnico, de 318.901 famílias cadastradas como

Residencial Social no Banco de Faturamento (Figura 9), o que sugere possíveis erros de inclusão.

Nesse contexto, tais resultados demonstram a necessidade de revisão e, possivelmente, de readequação das categorias de faturamento de parte dos usuários. Vale destacar, entretanto, alguns fatores que podem justificar parte dos desvios observados:

- a. Ocorrência de erros de cadastramento do CPF dos indivíduos em ambas as bases de dados, o que inviabiliza o cruzamento e confronto das informações;
- b. Tempestividade na revisão e atualização, pela Copasa-MG, dos beneficiários da Tarifa Social a partir da base de dados do CadÚnico. Ressalta-se, inclusive, que era esperado algum tipo de desvio entre as bases avaliadas, já que, para melhor comparabilidade, optou-se pelo confronto dos dados do mesmo mês de referência. A análise se concentrou somente nos dados do mês de nov/2019, desconsiderando qualquer processo de cadastramento ou descadastramento em curso;
- c. No modelo de Banco de Faturamento disponibilizado pela Copasa-MG, o registro do CPF é atribuído às ligações<sup>41</sup> e não às economias de água e esgoto. Na existência de multieconomias, em que uma única ligação é responsável pelo atendimento de diversas economias, a ausência de CPF atrelado às unidades usuárias impossibilita o cruzamento das informações com o CadÚnico. Nesse sentido, a base de dados permite identificar a quantidade de economias sociais associadas a uma multieconomia, mas inviabiliza a verificação da adequação do cadastro. Das 561.102 economias de água e/ou esgoto existentes, no mês de novembro de 2019, 31.143, faziam parte de multieconomias. Dessa forma, caso as ligações não estejam associadas ao beneficiário da Tarifa Social, é impossível realizar o confronto e a correspondência com os dados do CadÚnico;
- d. A mensuração do número de famílias e indivíduos elegíveis ao benefício da Tarifa Social foi realizada, considerando-se os dados de todos os municípios (sede + distritos) atendidos pela Copasa-MG. Entretanto, há situações em que a empresa atua somente na sede, sendo os distritos atendidos por outros prestadores de serviços. Ainda que de forma inexpressiva, tal situação pode ter contribuído para o aumento do número dos potenciais beneficiários identificados a partir da análise do CadÚnico;

---

<sup>41</sup> “Conexão do ramal predial ou residencial à rede pública de distribuição de água ou de coleta de esgoto. Uma ligação pode atender uma única economia ou várias, como no caso de prédios” (ARSAE, 2018).

- e. Existência de abastecimento irregular por parte de alguns usuários elegíveis ao benefício. Em estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil (2016) sobre o saneamento básico em áreas irregulares nas grandes cidades brasileiras, foi estimado que 68% do consumo de água nas referidas localidades não é efetivamente faturado em favor da concessionária. Nessas situações, as famílias possuem acesso à rede pública por meio de ligações clandestinas, o que contribui para uma elevação significativa dos índices de perdas de água tratada que se refletem no aumento das despesas do prestador de serviços. Entretanto, em função da necessidade do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços, inscrita na sistemática regulatória e, especificamente, na política tarifária, os custos incorridos na concessionária acabam sendo repassados aos usuários dos serviços. Adicionalmente, a ligação à rede de forma inapropriada pode contaminar a água tratada, prejudicando a prestação dos serviços nas áreas do entorno. Nesse sentido, os problemas provenientes do abastecimento irregular estendem-se a todos os usuários dos serviços, seja pela ampliação dos custos da concessionária repassados às tarifas, seja pelas externalidades negativas oriundas da contaminação da água tratada, a exemplo da proliferação de doenças gastrointestinais e da sobrecarga aos serviços de saúde.

Vale ressaltar, ainda, que, embora os efeitos financeiros com a implementação da Tarifa Social sejam nulos para o prestador de serviços, a manutenção de usuários que não atendam aos requisitos para acesso ao benefício na categoria Residencial Social onera os usuários das demais categorias. Uma vez que o nível de receita requerido pela concessionária é viabilizado por meio do subsídio cruzado, subsidiários pagam valores superiores ao custo para promover o acesso da parcela de usuários (subsidiados) com condição socioeconômica vulnerável, ou seja, pagam parte das tarifas dos subsidiados.

Ademais, a inexistência de impactos práticos e/ou financeiros com a adoção da Tarifa Social não produz incentivos para que o prestador mantenha uma base cadastral atualizada. Em função da relevância da temática e da necessidade de cumprimento de objetivos sociais e regulatórios, é necessário, portanto, que a agência reguladora atue no acompanhamento e na avaliação periódica da efetividade da política instituída. Nesse sentido, é fundamental que o

prestador estabeleça uma rotina de avaliação e atualização periódica do cadastro social<sup>42</sup>, situação que deve ser induzida e acompanhada pelo ente regulador.

Em relação à assimetria de informações, verifica-se, usualmente, que o regulado dispõe de mais informação que o ente regulador, em uma circunstância em que o segundo depende de informações do primeiro para o desenvolvimento de suas atividades de fiscalização e controle. Especificamente em relação ao benefício da Tarifa Social, ainda que a Arsae-MG tenha acesso aos dados do CadÚnico e os repasse para a Copasa-MG, para atualização de sua base cadastral, é necessário a Arsae-MG verificar, periodicamente, se tais dados estão sendo utilizados, de modo adequado, na operacionalização do benefício da Tarifa Social.

Adicionalmente, o número substancial de potenciais usuários que ainda não possuem acesso ao benefício demonstra a necessidade de maior divulgação da Tarifa Social do setor de saneamento básico, já que a difusão de informações de interesse público é uma das estratégias utilizadas para atenuar a assimetria de informações existente entre os usuários e a prestadora dos serviços.

A conscientização dos usuários em relação à existência do benefício poderia promover maior cadastramento do público-alvo no programa, já que, de posse de documentos<sup>43</sup> que os identifiquem e comprovem o direito ao subsídio, os próprios usuários podem requerer o acesso ao benefício diretamente nos postos de atendimento do prestador de serviços. De forma geral, diversas estratégias podem ser adotadas para promoção da visibilidade e capilaridade da Tarifa Social. Além de manter a população informada sobre os critérios determinados para acesso aos serviços, o que se pode realizar a partir da inclusão de informações sobre a Tarifa Social, diretamente na conta de água, a concessionária deve manter seu cadastro comercial (banco de faturamento) íntegro e atualizado, de forma a possibilitar o cruzamento de dados diretamente com o CadÚnico.

O titular dos serviços (municípios) deve ser adequadamente informado sobre a existência do benefício por parte do órgão regulador e da concessionária de serviços, de forma a (a) informar a população que atenda aos critérios de elegibilidade e que ainda não tenha sido contemplada da necessidade de requerer o benefício junto aos postos de atendimento do

---

<sup>42</sup> Arsae-MG mantém o acesso aos dados do CadÚnico por meio de Convênio de Cooperação Técnica firmado com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais – Sedese, que são oportunamente repassados à Copasa-MG, mediante Termo de Confidencialidade.

<sup>43</sup> Carteira de identidade, CPF, título de eleitor, NIS (Número de Inscrição Social), código familiar (consta no documento denominado Folha Resumo Cadastro Único) e última conta de água/esgoto (COPASA-MG, 2020b).

prestador de serviços; (b) capacitar as equipes de cadastramento e assistência social para atualização constante e completa das bases de dados sociais e (c) buscar ativamente a inclusão de novos usuários no CadÚnico que atendam aos critérios de vulnerabilidade social. O ente regulador, por sua vez, deve aferir os resultados da aplicação da Tarifa Social, periodicamente, auxiliando no processo de cadastramento, por meio da identificação automática dos potenciais beneficiários diretamente no CadÚnico.

### **6.6.2 Avaliação do comprometimento de renda com os serviços de abastecimento de água**

Em relação à avaliação da capacidade de pagamento dos usuários de baixa renda, na Tabela 11, apresenta-se, em níveis médios, o grau de comprometimento de renda com os serviços de abastecimento de água nas localidades atendidas pela Copasa-MG.

**Tabela 11 - Nível de comprometimento de renda dos usuários da Copasa-MG atendidos pelos serviços de abastecimento de água – nov/2019**

<b>Categorias de Faturamento</b>	<b>Economias de água</b>	<b>Média do volume consumido (m<sup>3</sup>)</b>	<b>Faturamento do volume médio (R\$)</b>	<b>Renda familiar média (R\$)</b>	<b>Comprometimento de renda</b>
Social	544.285	9,78	19,36	497,97	3,89%

**Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do CadÚnico (2019) e da Copasa-MG (2019).**

A média do volume consumido de água foi calculada a partir dos dados das 544.285 economias sociais extraídas do Banco de Faturamento da Copasa-MG. Para apuração do nível de comprometimento de renda, aplicou-se a estrutura tarifária vigente para avaliar a representatividade do valor da cobrança médio sobre a renda média das 882.089 famílias elegíveis ao benefício da Tarifa Social identificadas no CadÚnico.

O resultado apresentado vai de encontro ao limite de 3,00% apontado como razoável para o comprometimento de renda familiar total com os serviços de abastecimento de água (ONU, 2016; PNUD, 2006). Entretanto, é necessário tecer algumas considerações a respeito do resultado observado.

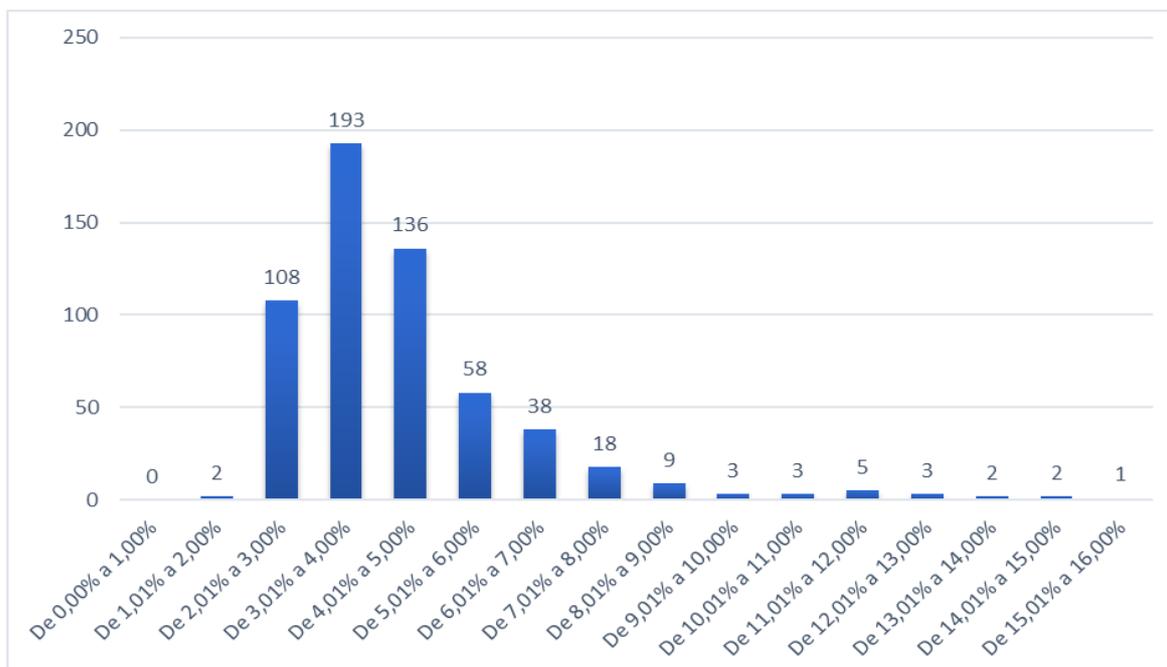
Ainda que se configure como uma das principais ferramentas para caracterização e identificação dos indivíduos elegíveis ao benefício da Tarifa Social, os dados sobre a renda média das famílias inscritas no CadÚnico podem apresentar alguns desvios. Erros no momento do cadastro, dados incompletos sobre a totalidade de renda auferida pelos

indivíduos e período dilatado para atualização das informações são alguns elementos que podem comprometer a qualidade e veracidade dos dados disponibilizados no CadÚnico.

Há de se considerar, também, a diversidade de características e contextos socioeconômicos dos 581 municípios atendidos pela Copasa-MG. A adoção de uma tabela tarifária única para todas os municípios impossibilita que as particularidades de cada região sejam mais bem exploradas e refletidas na cobrança pelos serviços de abastecimento de água. Ademais, realizou-se uma avaliação holística, sem considerar várias especificidades em relação à abrangência, ao contexto socioeconômico e aos níveis de consumo de cada região.

Dessa forma, considerando-se o resultado do faturamento dos volumes médios apurados por município, a renda familiar média dos potenciais beneficiários calculada por município e o limite apontado como razoável para comprometimento da renda com serviços de abastecimento de água (3%), verificou-se que apenas 110 dos 581 (18,93%) municípios atendidos pela Copasa-MG se enquadram no parâmetro utilizado como referência. No Gráfico 1, apresenta-se o histograma de frequência das médias de comprometimento de renda dos potenciais beneficiários para os 581 municípios atendidos com os serviços de abastecimento de água.

**Gráfico 1 - Histograma de frequência dos níveis de comprometimento de renda com os serviços de abastecimento de água – nov/2019**



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do CadÚnico (2019) e da Copasa-MG (2019).

Verifica-se que a faixa de comprometimento de renda de 3,01% a 4,00% é aquela em que houve o maior enquadramento de municípios (33,22%). Os 16 municípios com comprometimento acima de 10% estão localizados na mesorregião Norte de Minas (5), Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (5), Vale do Rio Doce (4), Metropolitana de Belo Horizonte (1) e Zona da Mata (1). O município mais crítico (15,72%) pertence à mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e possui renda média familiar de R\$173,88.

Na Tabela 12, apresenta-se a quantidade de famílias elegíveis ao benefício e o comprometimento de renda com os serviços de abastecimento de água para cada uma das doze mesorregiões do estado de Minas Gerais<sup>44</sup>.

**Tabela 12 - Níveis de comprometimento de renda dos usuários da Copasa-MG atendidos pelos serviços de abastecimento de água, por mesorregião - nov/2019**

Mesorregiões	Famílias elegíveis	Renda familiar média	Volume consumido médio	Valor refaturado médio	Comprometimento de renda
Noroeste de Minas	20.745	468,91	10,50	21,46	4,58%
Norte de Minas	118.729	470,28	9,31	18,56	3,95%
Jequitinhonha	48.445	458,24	8,92	17,89	3,90%
Vale do Mucuri	23.869	443,98	8,84	17,76	4,00%
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	42.470	508,85	11,19	23,86	4,69%
Central Mineira	23.700	559,74	9,90	19,56	3,49%
Metropolitana de Belo Horizonte	306.839	449,39	9,93	19,61	4,36%
Vale do Rio Doce	82.488	437,59	9,37	18,66	4,26%
Oeste de Minas	23.917	712,65	10,14	20,22	2,84%
Sul/Sudoeste de Minas	88.739	637,59	10,30	20,77	3,26%
Campo das Vertentes	29.541	609,34	9,26	18,47	3,03%
Zona da Mata	72.607	556,53	9,62	19,08	3,43%
<b>Copasa-MG</b>	<b>882.089</b>	<b>497,97</b>	<b>9,78</b>	<b>19,36</b>	<b>3,89%</b>

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do CadÚnico (2019) e da Copasa-MG (2019).

Observa-se que, dentre as doze mesorregiões do estado, somente a Oeste de Minas, com renda média familiar mais elevada, apresentou comprometimento de renda médio, dentro

<sup>44</sup> O volume consumido médio é o resultado da média ponderada das médias de consumo de água por município, com a utilização do número de economias sociais de água como parâmetro (informação por município). A renda familiar média é o resultado da média ponderada dos valores médios, por município, das rendas auferidas pelos potenciais beneficiários da Tarifa Social conforme CadÚnico. O número de famílias caracterizadas como potenciais beneficiárias foi utilizado como parâmetro para o cálculo (informação por município).

dos parâmetros estabelecidos pela ONU. Dos 26 municípios atendidos pela Copasa-MG que integram a região, Divinópolis é a cidade que possui a maior quantidade de famílias elegíveis ao benefício (6.012), apresentando uma renda média de R\$732,63. O município de Nova Serrana, por sua vez, é aquele com o maior nível de renda média (R\$876,26), contando com 2.632 famílias identificadas como potenciais beneficiárias da Tarifa Social.

Por outro lado, as mesorregiões do Triângulo Mineiro / Alto Paranaíba, Noroeste de Minas, Metropolitana de Belo Horizonte e Vale do Rio Doce apresentaram maior comprometimento de renda com os serviços de abastecimento de água.

O comprometimento de renda de 4,69% do Triângulo Mineiro / Alto Paranaíba foi fortemente influenciado pelo volume consumido médio de 11,19 m<sup>3</sup>, sendo o maior entre as doze mesorregiões do estado. Dentre os 45 municípios atendidos pela Copasa-MG que integram a região, Indianópolis, com 497 famílias potenciais, foi o que apresentou o maior volume médio consumido - 14,12 m<sup>3</sup>. Em seguida, estão os municípios de São Francisco de Sales (13,97 m<sup>3</sup>) com 533 famílias; Pirajuba (13,71 m<sup>3</sup>) com 226 famílias e Planura (13,64 m<sup>3</sup>) com 905 famílias. Araxá apresentou o maior número de famílias potenciais (5.661), com um consumo médio de 10,70 m<sup>3</sup>.

Além de apresentar a quinta menor renda média, quando comparada às demais mesorregiões, a região Noroeste de Minas, assim como o Triângulo Mineiro / Alto Paranaíba, apresentou um nível de consumo mais elevado (10,50 m<sup>3</sup>). Dos 14 municípios atendidos pela Copasa-MG, que compõem a região, Paracatu, com renda familiar média de R\$692,91, e João Pinheiro, com renda de R\$389,47, foram os municípios que apresentaram os maiores números de potenciais beneficiários, atingindo os patamares de 4.393 e 4.266 famílias, respectivamente.

Os níveis de comprometimento de renda da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que possui a maior quantidade de famílias elegíveis, foi especialmente influenciado pelo baixo valor da renda familiar média verificada. Esse resultado foi intensamente motivado pelas rendas médias dos potenciais beneficiários dos municípios de Betim (R\$291,97), Santa Luzia (R\$301,18), Contagem (R\$396,68) e Ribeirão das Neves (R\$418,11), que possuem 38.222, 18.585, 35.163 e 22.810 famílias elegíveis ao benefício, respectivamente. O município de Belo Horizonte, com renda média de R\$505,73, é o que possui maior quantitativo de famílias com direito ao acesso à Tarifa Social: 89.153.

Assim como observado na região Metropolitana de Belo Horizonte, a renda familiar média foi a principal responsável pela elevação dos níveis de comprometimento de renda da mesorregião do Vale do Rio Doce. Em relação à quantidade de potenciais famílias

beneficiárias, destacam-se os resultados apurados para os municípios de Ipatinga (16.980), Coronel Fabriciano (7.947), Caratinga (4.678), e Timóteo (4.080), que apresentam uma renda média de R\$419,12, R\$498,47, R\$665,26 e R\$561,44, respectivamente. Em relação às menores médias de renda familiar, destacam-se os municípios de Sobrália (R\$148,82), Frei Inocêncio (R\$155,77), Tumiritinga (R\$182,08) e Bom Jesus do Galho (R\$194,18), com 794, 1.665, 900 e 2.072 famílias elegíveis ao benefício, respectivamente.

As mesorregiões Campo das Vertentes, Sul/Sudoeste de Minas, Zona da Mata e Central Mineira, com renda familiar média mais elevada, foram as que apresentaram resultados mais próximos do limite de 3%, estabelecido pela ONU. Em relação à quantidade de potenciais famílias beneficiárias, destaca-se, na região de Campo das Vertentes, os municípios de Barbacena (7.725), São João Del Rei (5.000) e Lavras (3.876), com uma renda mensal de R\$600,30, R\$562,10 e 748,64, respectivamente. Já na mesorregião Sul/Sudoeste, o destaque fica para os municípios de Pouso Alegre (5.988), Alfenas (4.018), Varginha (3.997), Itajubá (3.954) e Três Corações (3.890), com uma renda familiar média de R\$585,20), R\$579,52, R\$675,06, R\$558,77 e R\$678,17, respectivamente.

Na mesorregião da Zona da Mata, com 94 municípios atendidos pela Copasa-MG, o destaque fica para os municípios de Ubá, com 5.630 famílias elegíveis a uma renda média de R\$777,47 e Cataguases, com 4.344 famílias e renda de R\$617,99. Na Central Mineira, os municípios com o maior número de potenciais beneficiários são Curvelo (5.654), Bom Despacho (3.250) e Três Marias (2.169), com rendas médias de R\$491,64, R\$656,70 e R\$553,34.

Ainda que possuam uma das rendas familiares médias mais baixas, as mesorregiões do Norte de Minas, Jequitinhonha e Vale do Mucuri apresentaram níveis de comprometimento médio, quando comparadas com as demais regiões do estado de Minas Gerais. Esse resultado decorre, principalmente, dos menores níveis do consumo médio para os serviços de abastecimento de água nas respectivas regiões.

A mesorregião Norte de Minas, a segunda maior em número de famílias elegíveis ao benefício, possui 70 municípios em que a prestação de serviços de abastecimento de água é realizada pela Copasa-MG. Em relação ao número de famílias beneficiárias, destacam-se os municípios de Montes Claros (26.022), São Francisco (6.683), Januária (5.614) e Janaúba (4.751), com renda média familiar mensal de R\$713,85, R\$388,74, R\$306,15 e R\$632,11, respectivamente. Já na mesorregião Jequitinhonha, o destaque fica para os municípios de Almenara (4.396), Capelinha (3.955) e Diamantina (3.820), com rendas médias de R\$340,94,

R\$683,26 e R\$584,53, respectivamente. Por fim, no Vale do Mucuri, com 11 municípios atendidos pela Copasa-MG, Teófilo Otoni, Nanuque e Águas Formosas são os municípios que apresentam o maior número de famílias elegíveis, atingindo os patamares de 9.200, 4.173 e 2.464, respectivamente.

Adicionalmente, para mensuração dos impactos financeiros percebidos pelos usuários com a instituição da Tarifa Social, realizou-se o faturamento dos consumos médios apurados para cada mesorregião do estado, a partir das tabelas tarifárias vigentes das categorias Residencial e Residencial Social. Os resultados são apresentados na Tabela 13.

**Tabela 13 - Simulação dos impactos financeiros com a concessão do benefício da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água - nov/2019**

Mesorregiões	Volume faturado médio de água (m3) - Social	Renda familiar média	Tabela Residencial		Tabela Social		Desconto com a Tarifa Social (%)
			Valor faturado	Comprometimento de Renda (%)	Valor faturado	Comprometimento de Renda (%)	
Noroeste de Minas	10,50	468,91	44,67	9,53	21,46	4,58	51,95
Norte de Minas	9,31	470,28	38,86	8,26	18,56	3,95	52,25
Jequitinhonha	8,92	458,24	37,53	8,19	17,89	3,90	52,33
Vale do Mucuri	8,84	443,98	37,26	8,39	17,76	4,00	52,34
Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba	11,19	508,85	49,46	9,72	23,86	4,69	51,76
Central Mineira	9,90	559,74	40,86	7,30	19,56	3,49	52,14
Metropolitana de Belo Horizonte	9,93	449,39	40,97	9,12	19,61	4,36	52,13
Vale do Rio Doce	9,37	437,59	39,06	8,93	18,66	4,26	52,23
Oeste de Minas	10,14	712,65	42,18	5,92	20,22	2,84	52,07
Sul/Sudoeste de Minas	10,30	637,59	43,29	6,79	20,77	3,26	52,02
Campo das Vertentes	9,26	609,34	38,69	6,35	18,47	3,03	52,26
Zona da Mata	9,62	556,53	39,91	7,17	19,08	3,43	52,19
<b>Copasa</b>	<b>9,78</b>	<b>497,98</b>	<b>40,46</b>	<b>8,12</b>	<b>19,36</b>	<b>3,89</b>	<b>52,16</b>

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do CadÚnico (2019) e da Copasa-MG (2019).

A partir da comparação do resultado da simulação dos valores faturados nas categorias Residencial e Social, verifica-se o impacto e a relevância da Tarifa Social para a população economicamente vulnerável residente nas regiões atendidas pela Copasa-MG.

Ainda que somente a mesorregião Oeste de Minas apresente resultados médios adequados aos limites recomendados pela ONU (3,00%), os usuários têm, em média, 52% de desconto nas faturas, quando se compara aos valores da categoria Residencial.

Com a ausência do benefício da Tarifa Social, portanto, as famílias economicamente vulneráveis teriam o acesso aos serviços de abastecimento de água severamente prejudicado, em função dos altos custos para sua disponibilização. Entretanto, com a instituição do benefício, o comprometimento de renda desse estrato da população reduz-se, substancialmente, contribuindo para viabilizar o acesso aos serviços que se configuram como um direito humano essencial. Dessa forma, ao oportunizar o acesso da população de baixa renda aos serviços públicos, a Tarifa Social se caracteriza como um dos mais relevantes instrumentos para implementação de políticas públicas no âmbito das políticas setoriais e regulatórias.

Ressalta-se, por fim, que a Tarifa Social é um dos temas que compõe a Agenda Regulatória da Arsa-MG para o ano de 2020. Busca-se, dentre outros aspectos, realizar a normatização da temática com a publicação de Resolução específica, já que atualmente os regramentos estão pulverizados nas resoluções de reajustes e revisões tarifárias de cada prestador de serviços regulados. Para tanto,

Serão debatidos os critérios para concessão e perda do benefício da Tarifa Social e as regras referentes à comunicação por parte dos prestadores. A principal inovação a ser discutida é a separação da categoria social em dois grupos: Tarifa Social Nível I, para famílias consideradas no CadÚnico como Extrema Pobreza ou Pobreza e a Tarifa Social Nível II, para famílias consideradas como Baixa Renda, de modo que haveria uma maior redução tarifária para a nova categoria (nível I), bem como revisão da metodologia de avaliação da capacidade de pagamento dos usuários, com o intuito de também produzir um indicador para aqueles em situação de extrema pobreza e pobreza (ARSAE, 2020).

Verifica-se, portanto, que o ente regulador está atento à necessidade de reavaliação dos parâmetros, para melhor adequação dos custos à capacidade de pagamento dos diferentes estratos de usuários de baixa renda. Ao se atribuírem maiores descontos às famílias categorizadas como extrema pobreza, espera-se uma redução significativa nos níveis de comprometimento de renda e, por conseguinte, a adequação dos gastos aos parâmetros estabelecidos pela ONU.

Depreende-se, por fim, que a estrutura dos subsídios cruzados e os níveis de descontos atribuídos às tarifas devem ser avaliados periodicamente, já que mudanças no contexto socioeconômico do país tendem a impactar os níveis de renda auferidos pela população economicamente vulnerável. Por meio da política tarifária, portanto, as agências reguladoras se tornam as principais protagonistas na promoção da acessibilidade econômica para a população de baixa renda.

## 7. CONCLUSÕES

Dentre os diversos desafios enfrentados pelo setor de saneamento, ressalta-se a necessidade de promoção do acesso, pela população de baixa renda, aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Por se tratar de um direito fundamental e de um serviço essencial, a condição socioeconômica dos cidadãos não pode ser fator limitante para fruição desses serviços.

As análises realizadas permitem afirmar que a Tarifa Social se configura como uma das principais ferramentas utilizadas para viabilizar esse acesso. Na inexistência de fontes governamentais para subsídio direto à população carente, o serviço passa a ser promovido a partir da implementação de subsídios cruzados entre as próprias categorias de usuários.

Ainda que não exista qualquer tipo de regramento nacional que determine a implementação da Tarifa Social para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o benefício já foi instituído na maior parte dos municípios brasileiros. Verifica-se, entretanto, grande heterogeneidade nos critérios adotados para sua concessão que, muitas vezes, dissociam-se do principal objetivo da política. Para o efetivo alcance dos objetivos inerentes à implementação da Tarifa Social, portanto, é necessária a instituição de normas e diretrizes nacionais padronizadas que garantam o acesso ao benefício por toda a população de baixa renda.

A avaliação empírica da abrangência e efetividade da Tarifa Social para os usuários atendidos pela Copasa-MG, a partir dos critérios de elegibilidade instituídos pela Arsae-MG, apontou a existência de possíveis fragilidades que demandam o aperfeiçoamento no processo de concessão e suspensão do benefício. Por outro lado, observou-se a relevância e o impacto do benefício para a promoção da acessibilidade econômica à população de baixa renda.

Os resultados relacionados ao alcance e efetividade na identificação e no cadastro dos potenciais beneficiários demonstrou a necessidade de realização de um acompanhamento contínuo da relação de usuários cadastrados na categoria Residencial Social. Considerando-se as ressalvas apresentadas que podem justificar parte das inconsistências observadas, é preciso que sejam realizadas revisões periódicas de forma a possibilitar a inserção de novos beneficiários elegíveis ao programa e a exclusão daqueles que já não cumprem os requisitos para manutenção dos benefícios. Ademais, mais publicidade e conscientização em relação à existência da Tarifa Social poderiam promover procura mais efetiva para realização do cadastramento por parte do próprio público-alvo.

Sob a perspectiva da avaliação da capacidade de pagamento dos usuários elegíveis ao benefício, obteve-se um resultado médio geral ligeiramente acima do patamar considerado adequado pela ONU (3,00%). Entretanto, ainda que o comprometimento de renda com os serviços de abastecimento de água tenha atingido o percentual médio de 3,89%, verificou-se a importância da Tarifa Social para a acessibilidade econômica da população de baixa renda nos municípios atendidos pela Copasa-MG, já que o benefício promove um desconto médio de aproximadamente 52% no valor das faturas residenciais.

Nesse contexto, a ausência do benefício poderia dificultar e/ou limitar o acesso de milhares de pessoas a um direito humano fundamental. Ressalta-se, ainda, que a falta de acessibilidade econômica pode induzir a realização de ligações clandestinas na rede pública de abastecimento de água, situação prejudicial tanto para o indivíduo que realiza a ligação e todos os usuários do entorno, em função da possibilidade de contaminação da água tratada, quanto para os demais usuários ligados à rede, já que, para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, os custos oriundos das ligações irregulares tendem a ser repassados às tarifas.

Especificamente em relação aos serviços essenciais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o cumprimento das políticas públicas setoriais pode não ser assegurado a partir da atuação isolada das concessionárias de serviços. Portanto, em função da imprescindibilidade dos serviços e das inúmeras externalidades que permeiam o setor, o alcance de objetivos sociais, relacionados à equidade, universalidade, justiça e coesão social, deve ser induzido pelas atividades e ações do ente regulador, principalmente por meio do seu poder normativo e fiscalizador.

O poder normativo permite que as agências atribuam atividades e metas aos entes regulados, ao passo que a fiscalização viabiliza o acompanhamento de suas condutas, de forma a identificar e/ou impedir o descumprimento de normas e/ou objetivos regulatórios. Os resultados do estudo sugerem, entretanto, que, apesar de ter ocorrido a instituição de normativos adequados ao objetivo da Tarifa Social por parte da Arsae-MG, ainda se faz necessário o aprimoramento das práticas de acompanhamento e fiscalização dos resultados provenientes da aplicação do subsídio. O acompanhamento periódico é fundamental para promoção, junto ao prestador dos serviços, da adequação dos desvios e maior efetividade da política.

Destaca-se, por fim, que, ao viabilizar o acesso da população economicamente vulnerável aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Tarifa

Social se caracteriza como um dos mais relevantes instrumentos utilizados pela política tarifária para promoção das políticas regulatórias e, por conseguinte, das políticas setoriais. Ademais, observa-se que, além de atuar para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, a atividade regulatória deve orientar-se, também, pelos objetivos sociais traçados para o setor de atuação. Desse modo, a regulação dos serviços públicos não pode ser entendida apenas como simples ferramenta para correção de falhas de mercado, mas, sim, de um canal para implementação de políticas públicas que promovam o acesso, a universalização e a qualidade dos serviços.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, p. 19-50, 1999. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/35967/reforma-regulatoria--conceitos-experiencias-e-recomendacoes>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

ARSAE - AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Nota Técnica CRFEF nº 62/2017**: Estrutura Tarifária. Primeira Revisão Tarifária Periódica da Companhia de Saneamento de Minas Gerais. Belo Horizonte: Arsa-MG, 2017. Disponível em: <[http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia\\_publica/15/NTCRFEF\\_62\\_2017\\_EstruturaTarifaria\\_RevCopasa.pdf](http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/15/NTCRFEF_62_2017_EstruturaTarifaria_RevCopasa.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Nota Técnica GRT nº 07/2019**: Detalhamento do Cálculo do Reajuste Tarifário de 2019 da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa). Belo Horizonte: Arsa-MG, 2019. Disponível em: <[http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/legislacao/2019/NT\\_GRT\\_07\\_ReajusteCopasa\\_2019\\_final.pdf](http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/legislacao/2019/NT_GRT_07_ReajusteCopasa_2019_final.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Nota Técnica GRT nº 09/2018**: Detalhamento do Cálculo do Reajuste Tarifário de 2018 da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa). Belo Horizonte: Arsa-MG, 2018. Disponível em: <[http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia\\_publica/NT\\_GRT\\_09\\_ReajusteCopasa\\_2018.pdf](http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/NT_GRT_09_ReajusteCopasa_2018.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução Normativa nº 03**: Estabelece a metodologia para o cálculo de reajuste tarifário dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário sujeitos à regulação pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - ARSAE-MG. Belo Horizonte: Arsa-MG, 2011. Disponível em: <[http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/resolucao\\_normativa\\_003\\_2011\\_metodologia\\_reajuste.pdf](http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/resolucao_normativa_003_2011_metodologia_reajuste.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 20**: Autoriza o reajuste das tarifas dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA MG e dá outras providências. Belo Horizonte: Arsa-MG, 2012. Disponível em: <[http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/resolucao\\_20\\_2012\\_reajuste\\_tarifario\\_copasa\\_2012.pdf](http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/resolucao_20_2012_reajuste_tarifario_copasa_2012.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução nº 40**:

Estabelece as condições gerais para prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário [...]. Belo Horizonte: Arsae-MG, 2013. Disponível em: < [http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/resolucao\\_040\\_2013\\_condicoes\\_gerais\\_prest\\_serv\\_agua\\_esgoto\\_atualizada.pdf](http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/resolucao_040_2013_condicoes_gerais_prest_serv_agua_esgoto_atualizada.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2020.

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Tema 1 – Tarifa Social**. Belo Horizonte: Arsae-MG, 2020. Disponível em: < <http://www.arsae.mg.gov.br/institucional/transparencia/page/706?view=page>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. **As tarifas e as demais formas de remuneração do serviço público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. p. 76.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e governança no Brasil. In SALGADO, Lúcia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (ed.). **Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. IPEA: Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/marcosRegulatoriosNoBrasil-11.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012

ARANHA, Márcio Nunes. Liberalismo e Intervencionismo Neoliberalismo, ou liberalismo construtor e Intervencionismo social: A precisão de seus conceitos mediante a análise da gradação do controle estatal e de sua política de prioridades. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 135, p.237-251, jul./set. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/276/r135-27.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares de. A regulação econômica nos setores de infraestrutura no Brasil. In SALGADO, Lúcia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. IPEA: Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/marcosRegulatoriosNoBrasil-11.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO - Abar. **Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado**. Brasília, 2019a. Disponível em:<<http://abar.org.br/mdocs-posts/agencias-reguladoras-instrumentos-do-fortalecimento-do-estado/>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (Abar). **Saneamento Básico – Regulação 2019**. Brasília, 2019b. Disponível em: <<http://abar.org.br/biblioteca/#1581526808041-72662194-cb9a>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (Abar). **Tarifa social nas companhias estaduais de saneamento básico e o papel da regulação**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://abar.org.br/wp-content/uploads/2018/12/3.-Estudo-Tarifa-Social-ABAR-19-12.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BALDWIN, Robert; SCOTT, Colin; HOOD, Christopher. Introduction. IN: BALDWIN, Robert; SCOTT, Colin; HOOD, Christopher. (Orgs.). **A Reader on Regulation**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 1–55.

BARBOSA, A. **Pode a regulação econômica melhorar o desempenho econômico financeiro e a universalização dos serviços de águas e esgotos no Brasil?** Brasília: SEAE, 2012. 67 p. Disponível em: <https://docplayer.com.br/24760090-Vii-premio-seae-2012-classificacao-2o-lugar-alexandro-barbosa-39-anos.html>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BARROSO; Luís Roberto. Direito Administrativo Econômico. Salvador, **Instituto de Direito Público da Bahia**, nº 1, fevereiro, 2005. Disponível em: <<https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-1-fevereiro-2005-roberto-barroso.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988a. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 26 jun. 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm)>. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 82.587, de 6 de novembro de 1978**. Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 07 nov. 1978. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-82587-6-novembro-1978-431846-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 91.991, de 28 de novembro de 1985**. Dispõe sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do Governo Federal, e dá outras providências. Brasília, 1985 Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91991-28-novembro-1985-442714-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº. 95.886, de 29 de março de 1988.** Dispõe sobre o Programa Federal de Desestatização e dá outras providências. Brasília, 1988b. Disponível em: < [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-95886-29-marco-1988-44630\\_5\\_publicacaooriginal-1-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-95886-29-marco-1988-44630_5_publicacaooriginal-1-pe.html)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995.** Altera o inciso XI e a alínea “A” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 16 ago. 1995a. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995.** Dá nova redação ao art.177 da Constituição Federal alterando e inserindo parágrafos. Diário Oficial da União, DF, 10 nov. 1995b. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990,** que cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm). Acesso em: 7 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 28 maio 1998c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9649cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Diário Oficial da União, Brasília, 08 jan. 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2019c. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Cadastro Único – CadÚnico.** Brasília, 2019b. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS.** Brasília:

SNSA/MCIDADES, 2018b. (Série Histórica). Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/serieHistorica/>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos** – 2018. Brasília: SNS/MDR, 2019a. 180 p. Disponível em: <[http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico\\_AE2018.pdf](http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **O Conselho de Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997. 38p. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno08.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2019

BRASIL. **Plano Nacional de Saneamento Básico: PLANSAB**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivos/SNSA/Arquivos\\_PDF/plansab\\_06-12-2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivos/SNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995d. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. **III Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2018a. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/relatorios-internacionais-1/PIDESC.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRITTO, Ana Lúcia. **Panorama do saneamento básico no Brasil** – Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. Volume IV. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/271/PANORAMA\\_Vol\\_4.pdf?sequence=4](http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/271/PANORAMA_Vol_4.pdf?sequence=4)>. Acesso em: 15 fev. 2020;

BRUNO, Flávio Marcelo Rodrigues; AZEVEDO, André Filipe Zago de; MASSUQUETTI, Angélica. Os subsídios à agricultura no comércio internacional: as políticas da União Europeia e dos Estados Unidos da América. **Cienc. Rural**, Santa Maria, v. 42, n. 4, p. 757-764, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cr/v42n4/a10812cr6214.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**, São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

CADAVAL, M. **Política tarifária de ônibus nas capitais brasileiras**. 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1993.

CAL, Ariane Brito Rodrigues. **As agências reguladoras no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.76.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão Pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2012. 54 p. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1686.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2019.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. **Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público urbano no Brasil**. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6635/1/td\\_2192.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6635/1/td_2192.pdf). Acesso em: 20 dez. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo; MORAIS, Maria da Piedade. **O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica**. Brasília: Ipea, 2015. 322 p. Disponível em: < [http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2015/04/WEB\\_O-Direito-%C3%A0-%C3%A1gua.pdf](http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2015/04/WEB_O-Direito-%C3%A0-%C3%A1gua.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2019.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CASTRO, J. A. de; OLIVEIRA, M. G. de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em:<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2319.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2319.pdf)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 11 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. **La ineficiencia de La desigualdad**. Síntesis (LC/SES.37/4), Santiago, 2018. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/S1800302\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/S1800302_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em: 10 já. 2020.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS. **A Empresa**. Belo Horizonte: Copasa-MG, [2020a]. Disponível em: <<http://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/a-copasa/a-empresa>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS. **Tarifa Social**. Belo Horizonte: Copasa-MG, [2020b]. Disponível em: < <http://www.copasa.com.br/wps/portal/internet/a-copasa/responsabilidade-social/tarifa-social>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamento dos Direitos Humanos. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, 1997. Disponível em:<<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

CORRÊA, Daniela. **Eficiências econômicas na análise antitruste**: limitações dos critérios tradicionais e perspectivas. Dissertação (Mestrado em Economia). Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Disponível em:<<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/dissertacoes/2009/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Daniela%20Godoy.pdf>> Acesso em: 23 nov. 2019.

COSTA, Frederico Lustosa da; PECCI, Alketa. Desestatização como estratégia de reforma do Estado: análise preliminar da privatização no Brasil da Nova República. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 191 a 205, mar. 1999. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7645/6190>>. Acesso em: 14 Jan. 2020

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; RODRIGUES, Jôsi Fernandes de Castro. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 419-438, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312009000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312009000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 jan 2020.

CRUZ, Karlos Arcanjo da; RAMOS, Francisco de Sousa. Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 623-651, Aug. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512016000200623&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512016000200623&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 abr. 2019.

DE PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Visão geral dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil**. Estudos e Pesquisas. Nº. 82., setembro, 2016. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2016/estPesq82Saneamento.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 14. ed. Boston: Perason, 2013.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

EL HAGE, Fabio Sismotto. **A estrutura tarifária de uso das redes de distribuição de energia elétrica no Brasil**: análise crítica do modelo vigente e nova proposta metodológica. 2011. Tese (Doutorado em Sistemas de Potência) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: < <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3143/tde-04042011-122312/pt-br.php> >. Acesso em: 02 jan. 2020.

FARIAS, Pedro César Lima de; RIBEIRO, Sheila Maria Reis Ribeiro. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 79-93, 2002. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/290>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido; AZEVEDO, Paulo Furquim de; PICCHETTI, Paulo. A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios: princípios gerais, características e problemas. In: **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização**, 1997. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12303/000086217.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 dez. 2019.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A reforma administrativa no Brasil**: avanços e limites 1995-98. 1999. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1697/1/A%20Reforma%20administrativa%20no%20Brasil%201995-1998%20avan%203%a7os%20%20limites.pdf> >. Acesso em: 15 jan 2020.

FERRO, Gustavo; LENTINI, Emilio. Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile, Jan. 2013. 74p. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4045/1/S2013024\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4045/1/S2013024_es.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2019.

FREITAS, F. G. *et al.* **Benefícios econômicos da expansão do saneamento**. Relatório de pesquisa produzido para o Instituto Trata Brasil e o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Ex Ante Consultoria Econômica, 2014.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, W. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 79-88, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-41522009000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522009000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 mar. 2019.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. **Regulação**: normatização da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, 2008. 510 p.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Fernando José. **As autoridades regulatórias brasileiras e seus relacionamentos com as demais entidades do poder público**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008, p. 80. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp146036.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

GUIMARÃES, Alexandre. Economia, Instituições e Estado de Bem-Estar Social: Respostas à Nova Configuração do Capitalismo pós-1970. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.58, n.3, 2015, p. 617 - 650. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582015000300617&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000300617&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 03 jan. 2020.

HUNT, E.K; LAUTZENHEISER, Mark. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Agência IBGE Notícias. **IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ipeageo/bases.html>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. The politics of regulation in the age of governance. In: JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. **The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance**. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004. Disponível em: <[https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA\\_108/regulation.pdf](https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA_108/regulation.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2019.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, Davi; MARÍN, Xavier Fernández. The global diffusion of regular agencies: channels of transfer and stages of diffusion. **Comparative Political Studies**, n. 1343, 2011. Disponível em: <[https://www.ibei.org/the-global-diffusion-of-regulatory-agencies-channels-of-transfer-and-stages-of-diffusion\\_20644.pdf](https://www.ibei.org/the-global-diffusion-of-regulatory-agencies-channels-of-transfer-and-stages-of-diffusion_20644.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2019.

JOURAVLEV, Andrei. **Regulación de la industria de agua potable: necesidades de información y regulación estructural**. Santiago do Chile: Cepal, 2001a. v. 1. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6393/1/S01121097\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6393/1/S01121097_es.pdf)> Acesso em: 04 nov. 2019.

JOURAVLEV, Andrei. **Regulación de la industria de agua potable: regulación de las conductas**. Santiago do Chile: Cepal, 2001b. v. 2. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6393/1/S01121097\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6393/1/S01121097_es.pdf)> Acesso em: 02 nov. 2019.

JUDT, Tony. **O Pós-Guerra – uma história da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KETTL, D. F. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 75-122.

LEHFELD, Lucas de Souza. **Controle das Agências Reguladoras: A participação-cidadã como limite à sua autonomia**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 139. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7142>. Acesso em: 02 jan. 2020.

LIBERATI, Wilson Donizeti, **Políticas Públicas no Estado Constitucional**, São Paulo: Atlas, 2013.

LOW-BEER, Jacqueline. O Estado e as Políticas Públicas: uma revisão histórica (1950 A 1997). **Espaço & Geografia**, v. 5, n. 2 (2002). Disponível em < <http://sie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/view/4/3>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago. 1972.

MADEIRA, R. F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. **Revista do BNDES**, v. 33, p. 123-154, jun. 2010. Disponível em: < [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4782/1/RB%2033%20O%20setor%20de%20saneamento%20b%20c3%a1sico%20no%20Brasil\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4782/1/RB%2033%20O%20setor%20de%20saneamento%20b%20c3%a1sico%20no%20Brasil_P.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Condições habitacionais e urbanas no Brasil**. In: Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2009a.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A regulação no setor de saneamento. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (coord.). **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico**. Livro I (Coletânea). Brasília: Editora, 2009b.

Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2161/2/Lei %20nacional%20de%20saneamento%20basico\\_Livro%20I\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2161/2/Lei%20nacional%20de%20saneamento%20basico_Livro%20I_P_BD.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2020.

MARTINS, Márcio Sampaio Mesquita. **O poder normativo das agências reguladoras como instrumento de implementação de políticas públicas**. 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2010. Disponível em: <[http://dominiopublico.mec.gov.br/download /teste/arqs/cp143096.pdf](http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp143096.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, 1-4, fevereiro de 1995.

MEIRELLES, Dimária Silva e. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 644-660, Dec. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512010000400006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000400006)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MELO, Bruno Aguiar Carrara de.; TUROLLA, Frederico Araújo. Modelos de Regulação Tarifária e a Lei 11.445/2007: as alternativas possíveis. In: GALVÃO JR., Alceu de Castro; MELO, Alisson José Maia. J. M.; MONTEIRO, Mario Augusto P. **Regulação do saneamento básico**. São Paulo: Manole, 2013.

MELO, Thiago Dellazari. **A “captura” das agências reguladoras**: uma análise do risco de ineficiência do Estado Regulador. 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Direito, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3967> > Acesso em: 01 set. 2019.

MENICUCCI, Telma; D’ALBUQUERQUE, Raquel. **Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos**. In: Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2018.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Texto constitucional promulgado em 21 de setembro de 1989. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei n. 18.309, de 3 de agosto de 2009**. Estabelece normas relativas aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, cria a agência reguladora de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do estado de Minas Gerais – ARSAE MG - e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 3 ago. 2009. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2009&num=18309&tipo=LEI>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

MINOGUE, Martin. Governance-Based Analysis of Regulation. **Annals of Public and Cooperative Economics**. v. 73, p. 649-666, 2002. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-8292.00209>. Acesso em: 28 mar. 2019.

MORAES, Alexandre de. Agências reguladoras. In: MORAES, Alexandre de. (org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002

MOREIRA, J. N. M. **Custos e preços como estratégia gerencial numa empresa de saneamento**. 1998. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/77484/147236.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. As opções de marco regulatório de saneamento no Brasil. In SALGADO, Lúcia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (ed.). **Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência**. IPEA: Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro\\_completo20.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_completo20.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2019.

National Association of Regulatory Utility Commissioners – NARUC. **Performance-based regulation for distribution utilities**. The Regulatory Assistance Project. Estados Unidos, 2000. Disponível em: <https://pubs.naruc.org/pub.cfm?id=539D5C48-2354-D714-51A7-0BA6AC1E6514>. Acesso em: 02 jan. 2020.

OKUN, Arthur Melvin. **Equality and efficiency: the big tradeoff**. Washington: The Brookings Institution, 1975.

OLIVEIRA, Alessandro V. M.; TUROLLA, Frederico Araújo. Financiamento da infraestrutura de transportes. **J. Transp. Lit**. Manaus, v. 7, n. 1, p. 103-126, Jan. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2238-10312013000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-10312013000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 jan 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: < <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por> >. Acesso em: 03 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **General Comment Nº 15**. Conselho Econômico e Social, Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Doc. E/C.12/2002/11, Genebra, 29 nov. 2002. Disponível em: < <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d11.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O Direito Humano à Água e ao Saneamento - Marcos**. Programa da Década da Água da ONU - Água sobre Advocacia e

Comunicação (UNW-DPAC). 2016. Disponível em: <[https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human\\_right\\_to\\_water\\_and\\_sanitation\\_media\\_brief\\_por.pdf](https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. U.N. Doc. A/6316, 16 dez. 1966. Disponível em: <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução A/RES/64/292**. 28 jul. 2010a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292)>. Acesso em: 05 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução A/RES/70/1**. 25 set. 2015. Disponível em: <[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre a Água**. 25 mar. 1977. Disponível em: <<https://www.ircwash.org/sites/default/files/71UN77-161.6.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução 15/9**. Conselho de Direitos Humanos, Human rights and access to safe drinking water and sanitation. Doc. a/hrc/res/15/9, Genebra, 30 set. 2010b. Disponível em: <[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/15/9&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/15/9&Lang=E)>. Acesso em: 04 abr. 2019.

PEDROSA, Valmir de Albuquerque. **Tarifas nas empresas de saneamento**. Tese (doutorado em engenharia de recursos hídricos e saneamento ambiental) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <http://www.ctec.ufal.br/professor/vap/TeseValmir.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

PEIXOTO; João Batista. **Aspectos da gestão econômico-financeira dos serviços de saneamento básico no Brasil**. In: Política pública e gestão de serviços de saneamento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

PEREGRINO, Fernando Otávio de Freitas. **A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009)**: Uma Avaliação do Modelo de Organização Social na área da Ciência & Tecnologia. Dissertação de Mestrado. UFRJ/ COPPE. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://cbpfindex.cbpf.br/publication\\_pdfs/TESE060809-vF.2009\\_11\\_05\\_18\\_30\\_30.pdf](http://cbpfindex.cbpf.br/publication_pdfs/TESE060809-vF.2009_11_05_18_30_30.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2019.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD D. L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson Prentice Hal, 6ª Ed. 2006.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. (Orgs.). **A Economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11578/3/A%20Economia%20Brasileira%20nos%20Anos%2090\\_A%20Regula%C3%A7](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11578/3/A%20Economia%20Brasileira%20nos%20Anos%2090_A%20Regula%C3%A7)>

%C3%A3o%20dos%20Setores%20de%20Infra-estrutura%20no%20Brasil\_P.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

POSSAS, M. L.; PONDÉ, J. L.; FAGUNDES, J. **Regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil**: elementos para um quadro conceitual. Brasília. IPEA, 1999.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform**: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state. UK: Oxford University Press, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras: 2016**. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6217/1/Desenvolvimento%20humano%20nas%20macrorregi%C3%B5es%20brasileiras.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human development report 2006: beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis**. New York: PNUD, 2006. 440 p. Disponível em: [https://www.un-ilibrary.org/economic-and-social-development/human-development-report-2006\\_334c604b-en](https://www.un-ilibrary.org/economic-and-social-development/human-development-report-2006_334c604b-en). Acesso em: 12 dez. 2019.

RAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, mar. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 jan. 2020.

REIS, Elisa P. Política e políticas públicas na transição democrática. In MOURA, Alexandrina S. (org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais e Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

REZENDE, C. F., 2004, **Por que falham as Reformas Administrativas?** Ed. FGV, São Paulo.

RODRIGUES JÚNIOR; João Carlos Medeiros; VIEIRA, Reginaldo de Souza Vieira. A política tarifária e a sua relação com a inserção de usuários (as) no serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros (as). **Revista Direito UFMS**. Campo Grande, v. 5, n. 1, p. 270-283, jan.-jun. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/7859>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

ROSA, Ádima Domingues da. **Agências Reguladoras e Estado no Brasil**: reformas e reestruturação neoliberal nos anos 90. 2008. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista. Marília, 2008. Disponível em: <[https://www.marilia.unesp.br/Home/PosGraduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/rosa\\_ad\\_ms\\_mar.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/PosGraduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/rosa_ad_ms_mar.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2019.

RUA, Maria das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria G. e CARVALHO, Maria I. V. (Orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. Para aprender políticas públicas. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: <[igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_04.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf)>. Acesso em: 28 dez. 2019.

SALGADO, Lúcia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. IPEA: Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/marcosRegulatoriosNoBrasil-11.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. A privatização do saneamento. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 1, p. 89-101, Jan. 2001. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8593.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

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

SARAIVA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**, v. I: ENAP, 2006.

SILVEIRA, A. C. G. L. **Os efeitos da polêmica dos reajustes de 2003 sobre o valor das empresas de telefonia fixa na Bovespa**. 2006. 125 f. **Dissertação** (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <[https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/9878/9878\\_1.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/9878/9878_1.PDF)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SOUSA, Ana Cristina Augusto; COSTA, Nilson do Rosário. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2013, v. 47, n. 3. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 fev. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n.16, p.20-45, Dez. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SOUZA, Jefferson Costa de. **Saneamento básico: universalização, subsídio e meio ambiente**. 2008. 138 p. Dissertação (Mestrado em economia), Departamento de Economia da Universidade de Brasília: Brasília, 2008. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8223/1/2008\\_JeffersonCostadeSouza.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8223/1/2008_JeffersonCostadeSouza.pdf) Acesso em: 22 mar. 2019.

TRATA BRASIL. **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil**. 74 p. 2017. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa7/pesquisa7.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

TRATA BRASIL. **Pesquisa Saneamento Básico em Áreas Irregulares – Relatório Brasil**. 118 p. 2016. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/areas-irregulares/volume2/relatorio-completo-areas-irregulares.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

TRATA BRASIL. **Saneamento básico: uma agenda regulatória e institucional**. 56 p. 2018. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/uploads/saneamento-basico-web.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para a atividade regulatória atual”, **Revista de direito administrativo**, v. 264, p. 13-56, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/14076>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

WHO - World Health Organization. Howard G, Bartram J. **Domestic water quantity, service level and health**. Geneva, 2003.

ZORZI, Lorenzo; TURATTI, Luciana; MAZZARINO, Jane Márcia. O direito humano de acesso à água potável: uma análise continental baseada nos Fóruns Mundiais da Água. **Rev. Ambient. Água**, Taubaté, v. 11, n. 4, p. 954-971, Dec. 2016. Disponível: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1980-993X2016000400954&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-993X2016000400954&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 03 abr. 2019.