



“A regulação e a universalização dos serviços de abastecimento de água potável no Brasil”

por

José Bento da Rocha

Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre Modalidade Profissional em Saúde Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Clarice Melamed

Brasília, novembro de 2013.

Esta dissertação, intitulada

“A regulação e a universalização dos serviços de abastecimento de água potável no Brasil”

apresentada por

José Bento da Rocha

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira

Prof. Dr. Marcelo Motta Veiga

Prof.^a Dr.^a Clarice Melamed – Orientadora

Catálogo na fonte

Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

R672 Rocha, José Bento

A regulação e a universalização dos serviços de abastecimento de água potável. / José Bento Rocha. -- 2013.

xiii, 81 f. : tab. ; graf. ; mapas

Orientador: Melamed, Clarice

Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

1. Acesso Universal a Serviços de Saúde. 2. Abastecimento de Água. 3. Regulação de Serviços Públicos. 4. Cobertura de Serviços Públicos de Saúde. 5. Cobertura do Serviço da Água. I. Título.

CDD - 22.ed. – 628.1

À minha esposa Ana Paula e meus filhos Matheus Bento, Gustavo Bento e Maria Paula, fontes primárias de recarga das minhas energias e razão de todas as minhas lutas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço: em primeiro lugar a Deus pelo constante cuidado, por mais esta porta aberta e pelo renovo quando as forças teimam em se esvaír;

Com forte reconhecimento e grau de honra à minha família, sobretudo minha esposa Ana Paula, pelos incontáveis momentos doados em prol deste trabalho. Momentos estes que ficariam mais alegres e gostosos se estivéssemos juntos, porém, apesar de direcionados a outro fim, foram bem aproveitados e só o foram por causa da dedicação incansável dela nos trabalhos de bastidores. Também à nossa nova “filha do coração” Alessandra pela total disposição em ajudar sempre;

Com altas doses de tecnicidade à minha orientadora Clarice Melamed, pela constante inserção do olhar apurado de quem conhece profundamente os caminhos a serem seguidos. Este olhar possibilitou a transformação de meras impressões e pequenas análises em conhecimentos tecnicamente organizados;

A todos os professores, colegas de curso pelos conhecimentos compartilhados e pelos momentos ímpares produzidos através e em função deste mestrado;

À “Panelinha” da ADASA no curso, engrossada pelos amigos Cássio, César, Cristina, Élen e João Pedro e temperada com muito companheirismo e uma dose permanente de solidariedade em todos os momentos, sobretudo nos mais difíceis;

Finalmente à ADASA por esta excelente oportunidade de capacitação e aprendizado.

“A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original”.

Albert Einstein

RESUMO

Dentre os muitos serviços públicos que o cidadão brasileiro não só espera, como tem direitos legais, que o Estado coloque à sua disposição, um merece destaque especial: o abastecimento de água potável. A Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, traz um novo paradigma, quando aponta para a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento como um de seus princípios. Neste contexto, a regulação ganha peso como possível instrumento de incentivo e/ou coerção ao cumprimento das regras definidas em várias frentes legais e regulamentares. Também na Lei 11.445/2007, são formalizados os princípios norteadores para o exercício da função reguladora, entre os quais se inclui independência decisória, que, por sua vez, envolve autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Apesar dos investimentos realizados nas últimas décadas, segundo o Censo Demográfico 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o déficit nacional para o serviço de abastecimento de água potável no que se refere à cobertura domiciliar por rede ainda é de aproximadamente 10%, se consideradas as populações urbanas e rurais e sem mencionar a qualidade/adequabilidade/continuidade dos serviços prestados. Quando se considera apenas o atendimento adequado, definido pelo Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab (Brasil, 2013) como: água potável, fornecida por rede de distribuição, ou por poço, nascente ou cisterna, com canalização interna, em qualquer caso, sem intermitências - paralisações ou interrupções, este déficit aumenta para 40%. Por outro lado, as práticas de regulação figuram como

ferramentas importantíssimas na busca por um atendimento integral e de qualidade, pois não basta ter acesso à rede, é preciso ter água disponível, dentro de padrões de potabilidade e a preços justos. Entretanto, de modo geral, o trabalho das agências reguladoras ainda tem deixado a desejar quanto ao cumprimento destes objetivos.

Palavras-chave: Universalização de serviços públicos. Abastecimento de água. Regulação de serviços públicos. Déficit de cobertura para abastecimento de água.

ABSTRACT

Among many services that Brazilian citizens expect that the State make available at their disposal, one deserves special mention: the water supply. The Law N° 11.445/2007, which established the national guidelines for sanitation water, sewage, solid residues and drainage services, brings a new paradigm, pointing to the universalization as one of its principles. In this context, the regulation gains power as a possible way of enforcement the new rules. Also Law 11.445/2007 guiding principles are formalized for the exercise of regulatory functions, among which decisional independence - which, involves administrative, budgetary and financial dimensions, as well as accountability, technicality, celerity and objectivity of decisions are included.

Despite the investments made in recent decades, according to the 2010 Census conducted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics - IBGE, the national deficit for drinking water household network services is still approximately 10%, considering urban and rural populations and not to mention the quality / suitability / continuity of services. When one considers only the appropriate care, defined by National Sanitation Plan - PLAN SAB as: drinking water, provided by distribution network, or well, spring or cistern, with indoor plumbing, in any case, no flashes - outages or interruptions, this deficit increases to 40%. On the other hand, regulation practices appear as an important tool to search an integral quality treatment - it is not enough to have access to the water network, it is necessary to have available water according to potability standards and with fair prices. Eventually, Brazilian regulation agencies still have a long way of improvement to develop.

Keywords: Universalization of public services. water supply. regulation of public services. water coverage deficit.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção da população com acesso ao abastecimento de água potável, por rede geral, domicílios urbanos e rurais, Brasil, 1970 – 2010	15
Gráfico 2 – Evolução da cobertura de abastecimento de água potável em domicílios urbanos, por década, Brasil, 1970 – 2010.....	16
Gráfico 3 – Arranjo jurídico-institucional da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, Brasil, 2013.....	32
Gráfico 4 – Evolução da cobertura de abastecimento de água potável, por tipo de atendimento, Brasil, 1970 – 2010.....	38
Gráfico 5 - Percentual de domicílios, segundo formas de abastecimento de água em por macrorregião e Brasil, 2010	39
Gráfico 6 – População atendida por abastecimento de água, SNIS, Betim/MG, 2006.....	67
Gráfico 7 - População atendida por abastecimento de água, SNIS, Betim/MG, 2010.....	67

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Triângulo da Regulação.....	46
Figura 2 – Agências Reguladoras no Setor de Saneamento Básico do Brasil - 2013	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Proporção de domicílios, por tipo de atendimento em meio urbano e rural, Brasil, 2013	34
Tabela 2 – Comparação das informações sobre a cobertura de abastecimento de água, Prestador X Censo 2010, Betim- MG, 2010	40
Tabela 3 – Comparação da Cobertura para abastecimento de água, Censo 2010 X SNIS 2010, Brasil, 2010.....	41
Tabela 4 – Comparação da Cobertura para abastecimento de água, Censo 2010 X PNSB 2008, Brasil, 2010	43
Tabela 5 – Compromissos para o abastecimento e distribuição de água em Fortaleza – CE	62
Tabela 6 – Metas de atendimento e cobertura para o abastecimento e distribuição de água, São Paulo – SP, 2009 – 2039.....	70
Tabela 7 – Metas de atendimento e cobertura para o abastecimento e distribuição de água, Manaus – AM, 2000 – 2029.....	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Planos e Programas destinados à expansão dos serviços de saneamento básico, por tipo de recursos e período, 1992 - 2013	20
Quadro 2 – Demonstrativo da estruturação de reguladores e prestadores de serviço de abastecimento de água potável, em relação à abrangência, segundo a ABAR, Brasil, 2013	31
Quadro 3 – Definições dos tipos de atendimento – Plansab, Brasil, 2013	35
Quadro 4 – Localidades e critérios de escolha para análise dos contratos de concessão, Brasil, 2013.....	58
Quadro 5 – Contratos de concessão selecionados, Brasil, 2013.....	59

SUMÁRIO

RESUMO	VII
ABSTRACT.....	IX
LISTA DE GRÁFICOS	X
LISTA DE FIGURAS	X
LISTA DE TABELAS	XI
LISTA DE QUADROS.....	XI
INTRODUÇÃO	1
PROBLEMA DE PESQUISA	5
OBJETIVOS.....	6
OBJETIVO PRINCIPAL.....	6
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
METODOLOGIA	7
1. O ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL NO BRASIL – 1970 - 2013..	8
1.1. ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL - IMPORTÂNCIA E ENQUADRAMENTO NO SETOR DE SANEAMENTO	8
1.2. RAZÕES PARA A ESCOLHA DO TEMA ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL COMO OBJETO DE ESTUDO.....	12
1.3. EVOLUÇÃO DA COBERTURA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL.....	15
1.3.1. A Era do Plano Nacional de Saneamento – Planasa.....	18
1.3.2. O Contexto Neoliberal e a Era Pós Planasa	20
1.4. A QUESTÃO DA TITULARIDADE DOS SERVIÇOS	22
1.5. ESTRUTURAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL	26
1.5.1. Contexto Atual da Prestação dos Serviços	29
2. ANÁLISE DOS DADOS SOBRE A COBERTURA	33
2.1. A ESSÊNCIA DAS PESQUISAS	33
2.2. ANÁLISE DAS PESQUISAS.....	37

2.3.	PROJETO BRAZILIAN SANITATION INFORMATION SYSTEM – BraSIS ..	39
3.	A REGULAÇÃO, AS AGÊNCIAS E O SEU AMPARO LEGAL	44
3.1.	HISTÓRICO DA REGULAÇÃO.....	44
3.1.1.	A Regulação como proposição teórica	45
3.1.2.	A Regulação no Brasil	47
3.2.	IMPORTÂNCIA DA REGULAÇÃO PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL.....	52
3.3.	CONTRIBUIÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL	55
3.3.1.	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB	60
3.3.2.	Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE – Fortaleza	61
3.3.3.	Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE – Juazeiro do Norte	62
3.3.4.	Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA – Belo Horizonte	64
3.3.5.	Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA – Betim	66
3.3.6.	Companhia Águas de Joinville – Joinville – SC	68
3.3.7.	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp - São Paulo – SP	69
3.3.8.	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp - Campos do Jordão – SP	70
3.3.9.	Manaus Ambiental - Manaus – AM	71
	CONCLUSÕES	74
	REFERÊNCIAS	77

A REGULAÇÃO E A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL

INTRODUÇÃO

Apesar de ter se estruturado nacionalmente enquanto setor, apenas a partir da década de 1950, o saneamento básico no Brasil conta com um histórico muito mais longínquo. A tentativa de unificação de diretrizes que deveriam vigorar em todo o País, de certo modo, tem suas raízes na acentuação do êxodo rural que, por sua vez, gerou forte pressão na demanda pelos serviços de saneamento, sobretudo na região Sudeste, a mais impactada com o crescimento da população urbana a partir de meados do século XX.

Entretanto, em momento muito anterior, ainda no período colonial, já existia alguma estrutura principalmente relacionada ao abastecimento de água, tendo sido o primeiro aqueduto do Brasil construído no Rio de Janeiro, já no século XVIII.

Durante o século XIX e até a metade do século XX, surgiram sistemas de abastecimento em várias cidades pelo País, porém foi a partir da década de 1970, com a criação do Plano Nacional de Saneamento - Planasa, que ocorreram os avanços mais pronunciados no setor.

Estes avanços, porém não foram suficientes para levar os serviços a todos que deles necessitam. Considerando o abastecimento domiciliar de água potável por rede – tema deste estudo – pode-se afirmar que houve ganho significativo em quantidade e qualidade nas últimas décadas, entretanto, a universalidade do acesso não chegou perto de se tornar realidade.

A partir de meados da década de 1980, com a crise do Planasa, e já no início dos anos 1990, com a forte presença do pensamento neoliberal no Brasil, juntamente com a expansão dos mercados afetando sobremaneira o setor de saneamento, surgiu um ambiente propício para a criação e o desenvolvimento das agências de regulação. As primeiras agências reguladoras com competência na área de saneamento foram criadas em 1997.

Segundo Salles (2008), na década de 1990, é possível perceber, mais nitidamente, os novos contornos da administração pública. Neste novo estilo gerencial, o governo central redefine sua forma de atuação e procura assumir funções de Estado regulador em oposição ao Estado desenvolvimentista e provedor do período militar, criando, desta forma, um distanciamento cada vez maior da prestação direta dos serviços, privatizando várias empresas públicas.

A presente dissertação está organizada em três capítulos, onde o primeiro discorre sobre a importância do abastecimento domiciliar de água potável por rede e o seu enquadramento no setor de saneamento; aponta as principais razões para a escolha do tema abastecimento de água como objeto deste estudo; e apresenta a estruturação do setor em todo o território nacional, além da evolução da cobertura ao longo das últimas décadas, considerando o período que se estende de 1970 até 2013.

O segundo capítulo apresenta uma análise crítica acerca da abrangência, qualidade/confiabilidade dos dados relativos à cobertura dos serviços de abastecimento de água potável no Brasil; e, como complemento desta análise

sobre a consistência dos dados, acrescenta os resultados do projeto BraSIS¹, desenvolvido em parceria por pesquisadores brasileiros e europeus, coordenado, respectivamente por um grupo de pesquisadores da Fiocruz e pelo Joint Research Center (JRC) – Water Research Unit (WRU), sediado em Ispra/Itália.

No terceiro e último capítulo, são abordados os aspectos institucionais e técnicos da regulação, com ênfase nos serviços de saneamento básico, visando à compreensão de como a atividade regulatória pode, e deve contribuir para a melhoria contínua dos serviços, focando na universalização do acesso; também é apresentado o resultado da pesquisa realizada para este trabalho, que consiste na análise de vários contratos de concessão para a prestação do serviço de abastecimento de água potável em municípios de diferentes regiões do País.

Lançando um olhar sobre o histórico das políticas públicas referentes ao saneamento básico e da implantação de agências de regulação no Brasil, a partir de meados dos anos 1990, nesta dissertação buscou-se localizar um diagnóstico sobre o déficit de cobertura do serviço de abastecimento domiciliar de água potável por rede, além de encontrar e evidenciar as possíveis contribuições da atividade regulatória para a universalização do acesso a este serviço. Desta pesquisa, concluiu-se que apesar de atuante no setor, o exercício de agentes reguladores ainda não tem contribuído significativamente para a universalização da cobertura do serviço de abastecimento domiciliar de água potável por rede no País.

¹ MELAMED, Clarice; DONDEYNAZ, Celine; CARMONA-MORENO, Cesar (MAIN EDITORS). **The BraSIS Project: a EU-Brazil Sector Dialogue Project on Basic Sanitation**; Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. <http://www.aquaknow.net/en/brasis-dialogue>.

De acordo com Galvão Júnior (2009), a universalização do acesso aos serviços de água e de esgoto se constitui em um objetivo legítimo das políticas públicas em razão de seus importantes impactos sobre a saúde, o ambiente e a cidadania.

A Lei 11.445/2007, Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB traz a universalização como um de seus princípios e o exercício da regulação pode ser um instrumento fomentador do aumento da cobertura necessário para o alcance deste objetivo.

Considerando que as atividades de regulação no Brasil ainda são relativamente recentes e que os princípios acima elencados nem sempre estão sendo aplicados, conclui-se que há muito espaço para o fortalecimento e expansão da atividade regulatória e, conseqüentemente, da sua influência para a universalização dos serviços e melhoria da sua qualidade na área de saneamento no País.

PROBLEMA DE PESQUISA

As agências reguladoras de serviços públicos relacionados ao abastecimento de água potável não estão preparadas para cumprir o objetivo de enfrentar o déficit de cobertura do serviço de abastecimento domiciliar de água potável por rede, ou seja, reduzir o quão distante o Brasil está da universalização do acesso a estes serviços no meio urbano e de soluções adequadas no meio rural.

Faltam mecanismos eficientes, inseridos pelas agências reguladoras, que contribuam significativamente para a extinção do déficit de cobertura dos serviços de abastecimento domiciliar de água potável por rede.

Como incentivar as Agências Reguladoras do setor de Saneamento Básico a encontrar oportunidades de aperfeiçoamento de suas gestões?

OBJETIVOS

OBJETIVO PRINCIPAL

Analisar os possíveis impactos da regulação em direção à universalização do acesso ao abastecimento domiciliar de água potável por rede.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Analisar, comparativamente, os dados disponíveis sobre a cobertura de abastecimento de água potável no Brasil, buscando identificar o tamanho do seu déficit.

Verificar as contribuições das agências reguladoras para a extinção deste déficit.

Analisar os instrumentos fomentadores da universalização, se presentes, quanto à sua eficiência e efetividade no alcance deste objetivo.

METODOLOGIA

Esta dissertação foi desenvolvida a partir de uma revisão da literatura, compreendendo uma análise dos dados acerca do dimensionamento do déficit de acesso ao abastecimento domiciliar de água potável por rede no Brasil, visando contribuir para a elucidação dos desafios relacionados à universalização, o quão longe o País está de atingi-la e os caminhos a serem percorridos.

Uma segunda vertente do presente trabalho foi a realização de uma pesquisa envolvendo documentos coletados junto a seis agências reguladoras brasileiras, selecionadas segundo critérios predefinidos, que atuam na regulação de serviços de abastecimento de água potável. Esta pesquisa teve por objetivo analisar os contratos de concessão dos serviços quanto à presença de elementos contundentes que visem o incentivo e/ou a coerção das empresas prestadoras a zelar pelo alcance da universalização do acesso a estes serviços no meio urbano e de soluções adequadas no meio rural no que se refere ao abastecimento de água potável.

1. O ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL NO BRASIL – 1970 - 2013

Este capítulo abrange a importância do abastecimento de água potável e seu enquadramento no setor de saneamento básico.

Em seguida, elenca as principais razões que levaram à escolha do tema abastecimento de água como objeto deste estudo.

E, finalmente, apresenta a evolução da cobertura dos serviços de abastecimento de água potável ao longo das últimas décadas, considerando o período que se estende de 1970 até 2013; a estruturação do setor que presta este serviço, passando pelas disputas envolvendo a questão da titularidade².

1.1. ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL - IMPORTÂNCIA E ENQUADRAMENTO NO SETOR DE SANEAMENTO

Dentre os muitos serviços públicos que o cidadão brasileiro não só espera, como tem direitos legais, que o Estado coloque à sua disposição, um merece destaque especial: o abastecimento de água potável.

Este serviço faz parte de um conjunto maior, que em uma situação considerada ideal, seria universalmente disponibilizado à população.

O saneamento básico no Brasil, atualmente, recebe um enfoque mais amplo com a conceituação presente na Lei 11.445/2007:

² - A titularidade dos serviços de saneamento confere ao Ente da Federação que a detém a competência para a concessão, permissão e autorização da sua prestação ou sua prestação de forma direta, caso seja do seu interesse, além da fixação das respectivas tarifas.

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) **abastecimento de água potável**: constituído pelas infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) **esgotamento sanitário**... c) **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**... d) **drenagem e manejo das águas pluviais urbanas**... Destacado neste trabalho.³

A universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, além de conferir dignidade ao indivíduo como ser humano, contribui fortemente para uma vida saudável, propiciando as condições para sua participação na atividade econômica e social.

De acordo com Teixeira e Pungirum (2005), os serviços de saneamento são de vital importância para proteger a saúde da população, minimizar as consequências da pobreza e proteger o meio ambiente.

Embora a cobertura domiciliar por rede de abastecimento de água no Brasil, na década de 2000, apresente percentuais mais favoráveis do que outros serviços de saneamento, como, por exemplo, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, ainda estamos distantes da universalização (Heller; Pádua, 2006).

Segundo Saiani e Toneto Junior (2010), ainda existe um sério déficit de acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil e este déficit se distribui de maneira desigual, sendo que, na década de 1990 houve uma pequena redução nas desigualdades, motivada pela obrigatoriedade de direcionamento dos investimentos oriundos de agências internacionais para ações em localidades com maiores riscos de saúde e ambientais.

³ - Lei 11.445/2007 – Art. 3 – de forma resumida;

Melamed et al. (2013) apresentam uma proposta metodológica para a análise de dados da mais recente pesquisa censitária sobre saneamento básico no País, realizada pelo IBGE, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB - 2008, estes autores sugerem que a avaliação da qualidade das ações de saneamento básico deve ser centrada em relação aos níveis de adequação/inadequação e não em termos de sua presença/ausência. Isto porque, observando-se os dados da forma como têm sido agregados, na base municipal, pelas sucessivas pesquisas realizadas pelo IBGE, em 1974, 1989, 2000 e 2008, sempre poderá ser observada a ocorrência de algum tipo de ação ou serviço de saneamento, seja individual ou coletivo, privado ou público, mesmo que apenas em uma pequena parte do território. Assim, no documento onde são apresentados os dados correspondentes à PNSB 2008 (IBGE, 2010), aceita-se como conceito para a existência de rede de abastecimento de água, na base municipal, a cobertura para este serviço mesmo que limitada a uma pequena parte do território.

Ainda no mesmo artigo, Melamed et al. (2013), apontam para a necessidade premente de se analisar os dados de abastecimento de água e esgotamento sanitário utilizando as informações por distritos, para que seja formado um quadro preciso do grau de cobertura que hoje, de fato, existe para ambos os serviços no Brasil. Todavia são observadas fortes restrições à implementação dessa proposição, tendo em vista a qualidade da informação disponível desagregada por distrito no território nacional, uma vez que em boa parte das entidades prestadoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário suas respectivas bases de dados não estão organizadas nessa escala espacial.

A importância da universalização da cobertura domiciliar dos serviços de abastecimento de água potável também é evidenciada no Plano Nacional de

Saneamento Básico - Plansab⁴ (Brasil, 2013), elaborado sob a coordenação do Ministério das Cidades. De acordo com este documento na versão de maio de 2013, merecem registro, dois marcos internacionais, aprovados no âmbito da Organização das Nações Unidas:

(i) os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁵, firmado pelo Brasil e outros 190 países, em setembro de 2000, prevendo, entre outras metas relacionadas ao saneamento básico, a redução em 50%, até 2015, da parcela da população que não tinha acesso à água potável e ao esgotamento sanitário no ano de 1990;

(ii) a Resolução A/RES/64/292, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 28 de julho de 2010, apoiada por 122 nações, que trata dos direitos à água e ao esgotamento sanitário e afirma que ter acesso à água limpa e segura e ao esgotamento sanitário adequado é um direito humano, essencial para o pleno gozo da vida e de outros direitos humanos.

Assim sendo, o acesso à água, em quantidade e qualidade suficientes, é um marco a ser perseguido com afincos pelos sucessivos governos brasileiros na busca de contribuir para que o País alcance o patamar de desenvolvido.

⁴ - O Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab foi definido pelo Art. 52 da Lei 11.445/2007 como responsabilidade da União, na elaboração, e do Ministério das Cidades, na coordenação – atualmente se encontra em fase de apreciação e deliberação pelo Ministro de Estado das Cidades – atendendo ao disposto no inciso V do art. 58 do Dec. 7.217/2010, que prevê como próximo passo o encaminhamento da proposta de decreto de aprovação para o executivo federal. Disponível em: www.mma.gov.br/.../Plansab_Versao_Consehos_Nacionais_020520131, acesso em 02.09.2013.

⁵ - Em 2000, a ONU – Organização das Nações Unidas, ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu 8 Objetivos do Milênio – ODMs, que devem ser atingidos por todos os países até 2015. O ODM nº 7 – prevê grande contribuição para a universalização do acesso ao abastecimento de água potável.

1.2. RAZÕES PARA A ESCOLHA DO TEMA ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL COMO OBJETO DE ESTUDO

Considerando a amplitude dos serviços abrangidos, a significância do tema e a necessidade de um foco para o desenvolvimento dos estudos, nesta dissertação, optou-se por ter como objeto, a análise da situação do abastecimento de água potável e os possíveis impactos positivos que podem ser associados às atividades de regulação da prestação desses serviços.

Pesou também na escolha do componente água, a necessidade de qualificação do déficit de cobertura ainda existente no Brasil, à medida que as estatísticas oficiais, por várias razões que serão apresentadas a seguir, subavaliem as necessidades de investimentos em relação a este item fundamental para o efetivo bom funcionamento de todo o sistema de saneamento básico.

Observa-se que muitas vezes os próprios potenciais usuários providenciam alternativas, adequadas ou inadequadas, deixando, em alguns casos, de cobrar soluções de qualidade de acordo com normas internacionais, ou até mesmo de reportar os problemas enfrentados, o que pode estar gerando um viés particular em relação às estatísticas associadas ao déficit para este serviço no País.

Assim, outra razão que justifica o tema água como foco deste estudo é a existência de graves falhas relativas aos dados/indicadores sobre a cobertura deste serviço. Falhas estas que comprometem desde a correta quantificação dos problemas até a busca pela solução dos mesmos.

Neste sentido, Santos (2013), também como parte do Projeto BraSIS, analisando o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS⁶, aponta diferentes pontos de inconsistência. Este autor destaca dois conjuntos de indicadores que fazem parte do diagnóstico do SNIS publicado anualmente, que procuram expressar deficiências na oferta de água, sendo o primeiro conjunto relacionado a paralisações como reproduzido a seguir:

QD002 - Quantidades de paralisações no sistema de distribuição de água;

QD003 - Duração das paralisações (soma das paralisações > que 6 horas no ano);

QD004 - Quantidade de economias ativas atingidas por paralisações.

O segundo grupo relacionado a interrupções, composto pelos indicadores:

QD021 - Quantidade de interrupções sistemáticas;

QD022 - Duração das interrupções sistemáticas;

QD015 - Quantidade de economias ativas atingidas por interrupções sistemáticas.

Ambos os conjuntos se referem a desabastecimento, o primeiro provocado por problemas operacionais, enquanto o segundo está associado a

6 - O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS é um sistema de informações sobre saneamento que foi criado pelo Governo Federal, no âmbito do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, sendo estruturado a partir do ano de 1996 (ano base de 1995). Estão disponíveis em (<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=101>) Diagnósticos dos Serviços de Água e Esgotos - com informações anuais a partir de 1995 até 2012.

limitações dos sistemas, como manancial insuficiente, deficiência na reservação, rede de distribuição insuficiente para atender as demandas de horários de pico, etc.

Santos (2013) explica, ainda, que as informações apresentadas por diversos prestadores para esses campos não são confiáveis, uma vez que as interrupções provocadas por limitações nos sistemas deveriam ser informadas sistematicamente, ou seja, correspondentes ao manejo cotidiano da rede. No entanto, é comum a presença de preenchimento do indicador relativo a esta situação (QD021 e QD022) com informações de caráter unitário ou próximas a esse valor, indicando claramente o desconhecimento dos conceitos que deveriam ser empregados na resposta neste campo.

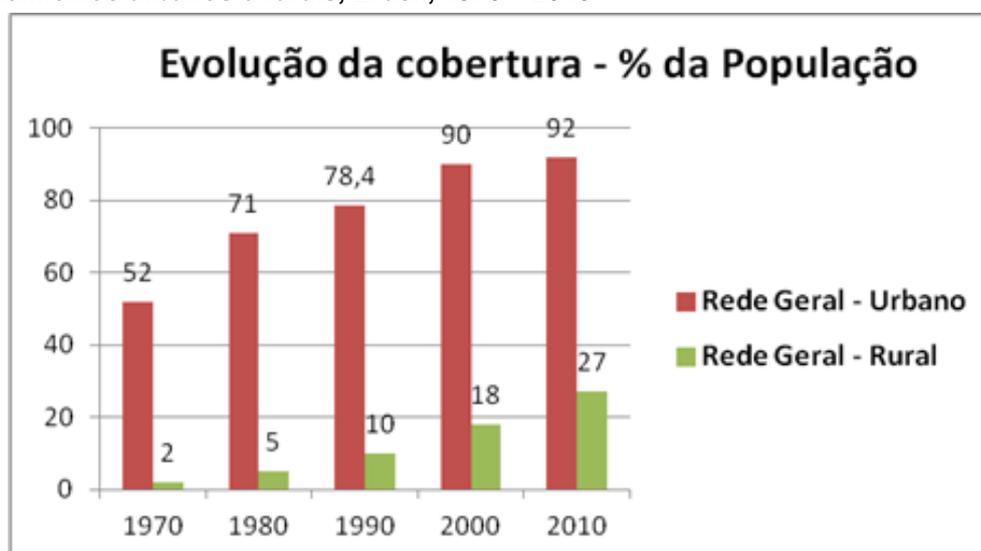
Outra questão relacionada ao mesmo tema destacada por Santos (2013), mas se referindo às paralisações, está no conceito definido para o indicador QD002 - *Quantidades de paralisações no sistema de distribuição de água* - sendo que, pela descrição a ele associada, deveriam ser consideradas apenas as paralisações com tempo superior a 6 horas. Entretanto, quando se calcula o indicador IN072 – *Duração média das paralisações* ($IN072 = QD003/QD002$) obtém-se médias inferiores a 6h, indicando claramente que os conceitos que deveriam embasar as respostas não são, de uma maneira geral, considerados. Isto é, paralisações com duração inferior a seis horas, são registradas erroneamente neste campo.

1.3. EVOLUÇÃO DA COBERTURA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL

Considerando-se o comportamento histórico da expansão da cobertura dos serviços de abastecimento domiciliar de água potável por rede no Brasil, há um substancial ganho a partir da década de 1970. Diversos fatores que vão desde a conjuntura política e econômica do País, naquele momento, até a forte demanda causada pela urbanização extremamente acelerada, contribuíram para o desenho deste novo quadro.

O gráfico 1, a seguir, aponta a evolução do acesso aos serviços de abastecimento domiciliar de água potável, por rede, no período de 1970 a 2010

Gráfico 1 – Proporção da população com acesso ao abastecimento de água potável, por rede geral, domicílios urbanos e rurais, Brasil, 1970 – 2010



Fonte: Elaborado a partir do Censo Demográfico 2010 – IBGE, 2010 e de Séries estatísticas & Séries históricas – IBGE. Disponível em: http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=6, acesso em: 02.08.2013.

Ressalte-se que as informações colhidas pelo IBGE no caso dos Censos Demográficos correspondem à consulta aos moradores que muitas vezes

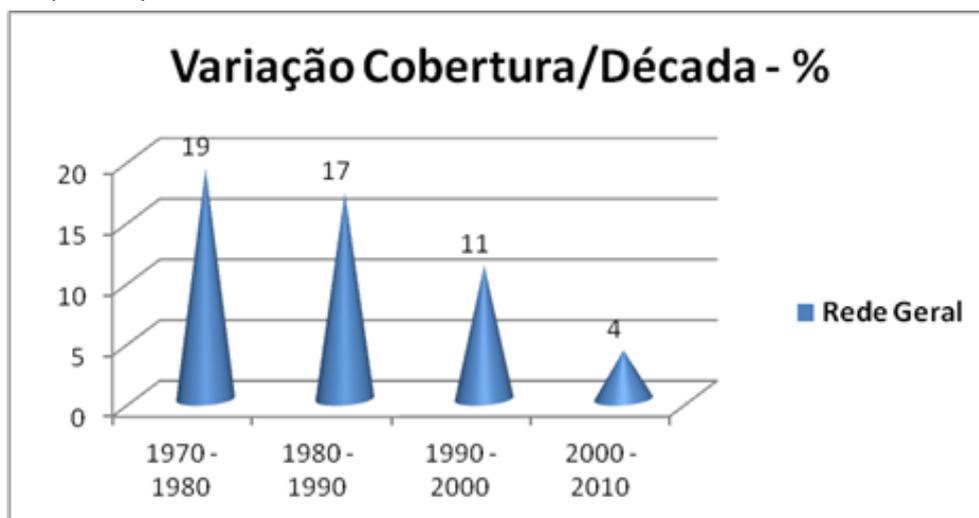
adotam soluções consideradas tecnicamente inadequadas para solucionar o acesso indispensável ao serviço de abastecimento de água.

Segundo Salles (2008), embora tenha havido redução parcial do déficit de atendimento nas áreas urbanas entre 1970 e 2000, ou seja, o incremento do número de domicílios atendidos foi superior ao crescimento da população no período, o ritmo desta redução não foi constante.

Na década de 1970, houve uma evolução do atendimento da população urbana, da ordem de 13% acima do seu crescimento vegetativo. Nas duas décadas seguintes (1980 e 1990) este ganho foi de apenas 4%, por década, em média.

A evolução da cobertura para o abastecimento de água potável em domicílios urbanos versus a diminuição do déficit para esse tipo de serviço fica bem retratada no gráfico 2, abaixo.

Gráfico 2 – Evolução da cobertura de abastecimento de água potável em domicílios urbanos, por década, Brasil, 1970 – 2010



Fonte: Elaborado a partir do Censo Demográfico 2010 – IBGE, 2010 e de Séries estatísticas & Séries históricas – IBGE. Disponível em: http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=6, acesso em: 02.08.2013.

Em relação às políticas públicas adotadas para o setor, durante esse período, Saiani e Toneto Junior (2010) apresentam três momentos distintos: (i) auge do Planasa (década de 1970); (ii) crise do Planasa (década de 1980) e (iii) ausência de uma política nacional (a partir de 1992).

De acordo com Salles (2008), o déficit de cobertura está mais concentrado entre os segmentos mais pobres da população, na periferia de grandes cidades e nos municípios de porte populacional inferior a 30.000 habitantes. Fato também, segundo a mesma autora, apontado em uma análise feita pelo IPEA (1995)⁷ segundo a qual os estratos populacionais que não haviam sido conectados ao sistema de abastecimento de água eram aqueles que tinham menor capacidade de pagamento e, portanto, menor possibilidade de garantir o retorno financeiro às companhias estaduais.

Em estudo mais recente, Marques et al. (2007), a partir do Censo Demográfico IBGE (2000) estimaram para as principais regiões metropolitanas do País que o percentual de moradores residentes em “assentamentos precários”⁸ era aproximadamente de 17,27% correspondentes a 9.985.529 de pessoas onde é possível supor que tanto a cobertura para rede de abastecimento de água e/ou a qualidade dos serviços prestados sejam inadequadas.

7 - Diagnóstico do Setor de Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro, Brasília-DF: IPEA, 1995.

8 - Este conceito foi apresentado no Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários (Brasil, 2010b) e adotado pela nova Política Nacional de Habitação (PNH) (Brasil, 2009), de forma a englobar, numa categoria de abrangência nacional, o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados.

1.3.1. A Era do Plano Nacional de Saneamento – Planasa

Implantado no contexto do milagre econômico brasileiro, em pleno regime militar, no início da década de 1970, o Plano Nacional de Saneamento – Planasa esteve em bastante evidência. E de fato, contando com forte aparato tecnológico, principalmente incentivos à pesquisa e à capacitação, visando reduzir os custos de operação e grande apelo institucional, como meio de propaganda da administração militar, trouxe efeitos positivos, muitos dos quais, ainda perduram até hoje, porém, conforme Salles (2008), os indicadores de cobertura domiciliar para abastecimento de água potável e principalmente os de esgotamento sanitário estiveram muito longe de atingir a toda população brasileira.

Assim, a mesma autora, destaca que com as ações efetivadas na tentativa de ampliar a cobertura que, em 1970, alcançava 52,6% de domicílios urbanos com abastecimento de água e 22% com rede coletora de esgoto, o Planasa estabeleceu como meta, propiciar que até 1980, pelo menos 80% da população urbana tivesse acesso ao sistema de água tratada e 50%, aos serviços de esgotamento sanitário. A mesma autora reforça também que em 1975, esta meta foi revista ganhando um contorno espacial: além de 80% da população, 80% das cidades brasileiras e regiões metropolitanas deviam estar servidas por água potável até 1980.

Em termos populacionais, o percentual de acesso atingido naquela década foi de 69,9% - Censo Demográfico 1970/1980 – IBGE. Este incremento, que ainda ficou aquém do planejado, segundo Britto (2001), se deve a falhas nas previsões dos técnicos do governo central que subdimensionaram a grande expansão demográfica ocorrida nesse período no País.

Deste modo, ainda segundo Salles (2008), o Planasa conseguiu um crescimento considerável na cobertura para o abastecimento de água potável do País, fazendo com que a cobertura passasse de 52,6% dos domicílios urbanos em 1970 para 71% em 1980. Ainda que abaixo da meta de atender 80% da população, houve um avanço notável.

Saiani e Toneto Junior (2010) afirmam ainda que o Plano Nacional de Saneamento - Planasa foi, grosso modo, um modelo centralizado de financiamento de investimentos em saneamento básico. Este modelo baseava-se na concessão, por parte dos municípios, dos direitos de exploração dos serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs de seus respectivos estados, responsáveis pela execução de obras e pela operação dos sistemas.

Por outro lado, ao Banco Nacional de Habitação - BNH, órgão responsável pela administração do Sistema Financeiro de Saneamento - SFS, desde o início do Planasa em 1971 a 1985, data da sua extinção, cabia, entre outras responsabilidades, a realização de empréstimos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS a juros subsidiados para financiar investimentos que, até meados dos anos 1980 apenas as CESBs tinham acesso, garantindo a sua hegemonia.

Prevalecendo, assim, a lógica do mais forte, ou seja, as CESBs detinham o acesso direto aos financiamentos via o Banco Nacional da Habitação - BNH e o poder para conquistar as concessões, na ausência das quais, na maioria dos casos, os serviços não conseguiam gerar recursos para avançar nos municípios.

1.3.2. O Contexto Neoliberal e a Era Pós Planasa

Entre 1992, após a extinção do Planasa, e 2010, vários planos e programas destinados à ampliação e renovação da rede de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram criados.

O quadro 1, a seguir, apresenta uma relação dos principais programas em vigor no período.

Quadro 1 – Planos e Programas destinados à expansão dos serviços de saneamento básico, por tipo de recursos e período, 1992 - 2013

Ação	Programa	Recursos	Período	
			Início	Fim
Redução das desigualdades socioeconômicas e privilégio aos sistemas sem viabilidade econômico-financeira	Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB)	FGTS e contrapartida	1990	1994
	Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PRÓ-SANEAMENTO E PROSANEAR)	FGTS e contrapartida	1990	-
	Programa Saneamento é Vida	OGU, BIRD, BID e contrapartida	1995	-
	Programa de Ação Social em Saneamento (PASS)	OGU, BIRD, BID e contrapartida	1996	-
Modernização e Desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento	Programa de Pesquisa em Saneamento Básico (PROSAB)	Finep, CNPq e Capes	1996	-
	Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS)	BIRD e contrapartida	1991	2007
Aumento da participação privada no setor de saneamento	Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento (PROPAR)	BNDES	1998	-
Ampliação e Melhoria do setor de	Programa Saneamento para Todos	FGTS, FAT e OGU	2005	-
Programa de Aceleração do Crescimento	PAC1 e PAC2	FGTS, OGU e contrapartida	PAC1 - 2007	2010
			PAC2 - 2010	2014

Fonte: Elaborado a partir de Saiani e Toneto Junior (2010), Salles (2008) e Plansab (Brasil, 2013), Disponível em: www.mma.gov.br/.../Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_02052013, acesso em 02.09.2013.

Também na década de 1990, o mercado dos serviços relacionados à água, provavelmente por ser o mais desenvolvido e já contar com investimentos vultosos, portanto, mais atraente, começou a despertar o interesse de prestadores privados.

Esta nova força constituía-se basicamente de grandes empreiteiras em conjunto ou não com empresas multinacionais. No ano de 1994, o município de Limeira, no interior de São Paulo foi o primeiro a privatizar os serviços de saneamento (água e esgoto) e, a partir de 1995, com o início da administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram implementadas políticas de características neoliberais como, por exemplo, a promulgação da Lei nº 8.987, conhecida como Lei de Concessões, aprovada em 1995.

Deste modo, como é possível observar no quadro 1 da página anterior, que na era pós Planasa, embora tenham sido propostos programas com o objetivo de extensão da cobertura para a rede de abastecimento de água e, até parcialmente implementados, como o *Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos – PRONURB (1990-1994)*; *Programa de Saneamento para População de Baixa Renda - PRÓ-SANEAMENTO (1990)*; *Programa Saneamento é Vida (1995)*; *Programa de Ação Social em Saneamento - PASS (1996)*, entre outros, os mesmos não foram tão bem articulados entre os Entes da Federação e, também por vários outros motivos, obtiveram resultados mais pontuais, não alcançando realizações muito expressivas.

A partir de 2003, durante as duas administrações do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), houve uma retomada das propostas de investimentos em saneamento básico no País. A materialização deste novo

momento se deu com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC⁹, a primeira versão (PAC1) de 2007 a 2010 e a segunda (PAC2), já no âmbito do Governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014). Estas iniciativas mais recentes ainda carecem de avaliações sobre os seus efetivos impactos.

1.4. A QUESTÃO DA TITULARIDADE DOS SERVIÇOS

A discussão sobre a titularidade dos serviços de saneamento no Brasil além de envolver temas de ordem financeira, político-institucionais e ideológicas, diz respeito também a um conjunto de atividades relacionadas à sua gestão. Este conjunto se constitui de atribuições indelegáveis, por parte do poder concedente, como o planejamento, aí inseridos a formulação da política pública e a elaboração dos planos de saneamento, e ainda, as delegáveis como a prestação dos serviços.

As disputas entre companhias estaduais e serviços municipais foram originadas no entendimento da tese central defendida por representantes destas companhias, de que a titularidade dos serviços nas regiões metropolitanas cuja criação, de acordo com a Constituição Federal de 1988, seria prerrogativa dos governos estaduais passaria automaticamente a ser estadual. O motivo central da disputa jurídica pela titularidade também apresenta forte componente econômico, uma vez que, em alguns casos, municípios situados em regiões metropolitanas são superavitários em termos de receitas geradas a partir da cobrança pelos serviços e possibilitam às companhias estaduais obter ganhos comparativamente superiores em relação a outras áreas onde operam.

⁹ - O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - criado em 27 de janeiro de 2007, através do Decreto Presidencial nº 6.025/2007, teve o intuito de representar um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público. Propôs também ser instrumento de inclusão social e de redução das desigualdades regionais.

Pelo mesmo motivo, ou seja, com objetivos de obtenção de lucratividade, entre outros, os municípios defendem o direito de controlar diretamente sua outorga e auferir os benefícios dela decorrentes, reivindicando para si a titularidade.

Embora não fosse uma unanimidade, desde a Constituição Federal de 1988, encontravam-se menores dificuldades de entendimento sobre a titularidade ser municipal nos casos de municípios isolados, ou seja, aqueles não envolvidos em regiões metropolitanas ou aglomerações de municípios criadas pelos estados de acordo com o preconizado no art. 25 da referida Carta:

§ 3º - 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.

O entendimento de autonomia municipal advém do art. 30 da Constituição do Brasil, que confere aos municípios competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

No auge das disputas entre estados e municípios, em 1998, foram impetradas, no Supremo Tribunal Federal, várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), da autoria de diferentes partidos: ADI nº 1842, do Partido Democrático Trabalhista – PDT/RJ; ADI nº 1843, do Partido da Frente Liberal – PFL/RJ ; ADI nº 1826 do Partido Popular Socialista – PPS e a de nº 1906 do Partido dos Trabalhadores – PT/RJ; todas versavam, direta ou indiretamente, sobre

a titularidade dos serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas.

Estas ADIs, recentemente julgadas pelo Supremo Tribunal Federal – STF, foram impetradas contra a Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e o Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem, respectivamente a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano à CEDAE – Empresa Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Segundo a decisão expressa no Acórdão do STF julgado em 06 de março e publicado em 16 de setembro de 2013, a essência da autonomia municipal compreende primordialmente a autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica. Portanto, nestes termos, o município deteria sempre o poder concedente.

No entanto, a própria ementa da decisão do STF sobre o assunto, cita que, para preservar o interesse comum, a compulsoriedade pela integração, por parte do município, em região metropolitana não é incompatível com a autonomia municipal.

O voto do Ministro do STF, Ricardo Lewandowski, reforçou a necessidade da criação de Conselhos de Desenvolvimento, que deveriam se transformar em fóruns de debates, reunindo representantes do estado, municípios da região metropolitana e da sociedade civil com o objetivo de debater os assuntos de interesse da região.

Deste modo, o conselho citado acima teria funções normativas e deliberativas, sendo constituído, de forma paritária, pelo conjunto dos municípios que

integram a região metropolitana e por representantes do estado da Federação aos quais estejam vinculadas as funções públicas de interesse comum.

Com o posicionamento adotado pelo STF, os municípios integrantes das regiões metropolitanas ganham mais poder, sendo mais claramente considerados responsáveis pela outorga dos serviços e por seus dividendos, porém tornam-se mais comprometidos com a gestão compartilhada. Municípios e estados terão que administrar em conjunto os serviços de saneamento.

A decisão, já consolidada, define um prazo de 24 meses, a partir da sua publicação, para que estados e municípios envolvidos em regiões metropolitanas regulamentem a noção de gestão compartilhada.

Ainda por ocasião do julgamento do Acórdão referente ao debate sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico, o Ministro Gilmar Mendes do STF trouxe, fortemente, em seu voto a convicção de que em regiões metropolitanas e aglomerações de municípios não é cabível a noção de titularidade individual, seja em nível municipal ou estadual e defendeu ainda a gestão compartilhada da prestação dos serviços nestas áreas. O Ministro Ricardo Lewandowski, se referindo ao voto de seu colega, Ministro Gilmar Mendes, enfatizou que esta gestão compartilhada entre os municípios e o estado, deve ser estabelecida sem que haja a concentração do poder decisório em qualquer um dos entes federados, garantida, ainda, a participação popular no processo de tomada de decisão.

1.5. ESTRUTURAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL

Até a década de 1950, os serviços de abastecimento de água não seguiam um padrão preestabelecido em nível nacional e, deste modo, não se constituía em um setor organizado. A prestação destes serviços, em sua maioria, era feita de forma precária, por departamentos municipais autônomos ou operados em conjunto por municípios vizinhos. Existiam, sim, casos de sucesso, mas eram exceções e não a regra.

De acordo com Salles (2008), as companhias estaduais passam a ser criadas a partir de 1962, principalmente, após o golpe de 1964, atendendo aos anseios do governo militar e também em acordo com os princípios norteadores introduzidos pelos organismos internacionais de financiamento.

Ainda segundo a mesma autora, o modelo de organização dos serviços de saneamento, em escala estadual, era justificado por uma lógica de conexão econômica e operacional dos serviços, fortemente baseada na prática de subsídios cruzados. A partir da implementação do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, a criação de novas companhias estaduais foi estimulada e estendida a todos os estados da Federação. O Planasa foi instituído em 1969, porém começou a funcionar efetivamente a partir de 1971, com os aportes o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

Durante as décadas seguintes, apesar de serem empresas públicas vinculadas aos governos estaduais, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs, deveriam se submeter às diretrizes federais, obtendo a concessão dos serviços de saneamento dos municípios do seu respectivo estado, contribuindo

desta forma, para a operação dos serviços de água e esgotamento sanitário em forma de monopólio e a partir do princípio de economia de escala.

Durante a vigência do Plano Nacional de Saneamento – Planasa e, principalmente, no seu período mais pujante, década de 1970, as CESBs, em vários casos, se tornaram empresas de forte expressão econômica, em função do modelo de financiamento das obras de saneamento que as privilegiava e induzia a concessão dos serviços municipais como forma de atração dos investimentos necessários à expansão destes.

Deste modo, os serviços que ainda eram incipientes, recebiam os investimentos desejados para atender às crescentes demandas, desde que concordassem em concedê-los à companhia estadual correspondente.

Outro fator contribuinte para o fortalecimento das CESBs foi o uso político destas instituições pelos governos militares (1964-1985) como meio de propaganda.

Embora tenha conseguido significativa melhora nos indicadores de saneamento, particularmente os associados à cobertura para abastecimento de água potável nos centros urbanos, esta forma de organização dos serviços em escala estadual não alcançou total consenso, gerando resistências nas esferas de poder municipal.

Assim sendo, ainda no período inicial do Planasa, ou seja, década de 1970, observou-se a resistência por parte de antigos prestadores municipais em realizar a concessão dos serviços de saneamento à respectiva companhia estadual. Neste contexto, a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE foi fundada em 1985, para representar, principalmente, os municípios

resistentes à concessão dos seus serviços de saneamento às companhias estaduais e tornou-se o principal foco da defesa da titularidade municipal destes serviços.

De acordo com Salles (2008), a ASSEMAE, foi formada principalmente por representantes dos serviços de saneamento daqueles municípios que não haviam concedido seus serviços às CESBs. Houve grande adesão de advogados, administradores de empresas e, principalmente, engenheiros sanitaristas em seus quadros.

Logo após a fundação da ASSEMAE, ainda em 1985, o BNH aprovou a Resolução nº 51/85 do BNH que abriu os financiamentos do Sistema Financeiro de Saneamento, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, aos serviços municipais chamados autônomos os quais estiveram excluídos desde o início da implementação efetiva do Planasa em 1972.

Também contribuíram para a manutenção das discussões entre os defensores da prestação estadual e os municipalistas, a ausência de definições claras acerca da titularidade dos serviços no texto da Constituição Federal de 1988 e a extinção do Planasa em 1992.

Esta situação foi agravada na década de 1990 com o vencimento de várias concessões realizadas entre os municípios e as companhias estaduais.

Dos anos 1990 aos 2000, a necessidade de estabelecer um equilíbrio entre receitas e despesas foi um tema constante entre provedores dos serviços. Embora cada vez mais se encontre municípios interessados em assumir os mesmos, principalmente os superavitários, o poder econômico ainda bastante concentrado nas companhias estaduais, torna o jogo, de certo modo desigual.

1.5.1. Contexto Atual da Prestação dos Serviços

O serviço de abastecimento de água potável no Brasil conta com uma estrutura composta por prestadores de abrangência regional, microrregional e local.

Os prestadores regionais, grupo dos quais fazem parte, majoritariamente, as conhecidas companhias estaduais, atendem um conjunto de municípios, atuando em nível estadual e, geralmente, englobando regiões metropolitanas.

Os serviços de abrangência microrregional são minoritários no conjunto nacional, geralmente atendem a municípios contíguos ou geograficamente próximos.

Os serviços locais atuam exclusivamente em um município, sendo os que têm maior variedade de arranjos institucionais, tais como, autarquias municipais, departamentos municipais, empresas públicas e privadas (sob concessão).

Dentre os quesitos a serem observados, por seu impacto na prestação e regulação dos serviços de abastecimento de água potável, está o ordenamento jurídico-institucional das agências de regulação e das empresas prestadoras destes serviços.

De acordo com a décima sétima edição do “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos” – SNIS 2011 (BRASIL, 2012) do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento divulgado recentemente pelo Ministério das Cidades (<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=101>) - a partir da coleta realizada em 2010 – na área de saneamento básico prestaram informações mais de 4000 prestadores locais, 06 prestadores microrregionais, 27 prestadores regionais (que é um conjunto formado basicamente pelas companhias estaduais).

Segundo a pesquisa Saneamento Básico: Regulação 2013 (ABAR,2013)¹⁰, realizada pela Associação Brasileira de Agências de Regulação - ABAR, 91% das economias (unidades de consumo independentes para efeito de faturamento, podendo ser comerciais, industriais, residenciais, públicas e/ou mistas) que têm acesso aos serviços por rede de abastecimento de água no Brasil, estes são providas por sociedades de economia mista, ou seja, Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs.

Embora governos estaduais sejam, na maioria das vezes, os controladores destas companhias, por definição como sociedades de economia mista, também atuam pela lógica do lucro, algumas delas negociando inclusive suas ações em Bolsa de Valores, a exemplo da SABESP (São Paulo), da SANEPAR (Paraná) e da CASAN (Santa Catarina), que abriram o seu capital a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000 e, posteriormente, a COPASA (Minas Gerais) em 2006.

Ainda que se considere que os novos investimentos visem levar o serviço para onde ele ainda não é oferecido, neste caso, podendo contribuir grandemente para a universalização, é temerário pensar se estes contemplariam comunidades que não possuem reconhecida capacidade de pagamento, caso não haja ação regulatória direcionada neste sentido.

Como já afirmado, o acesso à água, destaca-se pela sua característica de bem público insubstituível, além de ser condição primordial sua potabilidade para a saúde e bem estar do usuário. Logo, o desafio é ainda maior do que garantir o acesso universal dos cidadãos à água, pois não basta ter o bem disponível, é

¹⁰ - A pesquisa Saneamento Básico: Regulação – é uma publicação anual realizada pela Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR. O objetivo desta pesquisa, que apresenta uma série histórica com dados a partir de 2008, é analisar a Gestão da Regulação no Brasil.

necessário poder pagar por ele e que o mesmo tenha um mínimo aceitável de potabilidade, isto é, disponibilidade, qualidade e valores módicos.

De acordo com a publicação Saneamento Básico: Regulação (ABAR, 2013) existem no Brasil, atualmente, cerca de 50 agências reguladoras com atribuições em saneamento. O leque de empresas reguladas, pelas agências participantes da pesquisa, chega a 145 (cento e quarenta e cinco) prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, correspondendo a delegação de 2716 municípios. Neste total, apenas 03 prestadores, os quais detêm 05 delegações, são exclusivos de esgotamento sanitário, não se constituindo, portanto, objeto desta dissertação.

A regulação dos demais 142 prestadores de serviços (relacionados ao abastecimento de água potável) é exercida por 27 agências reguladoras. Em relação à abrangência destas agências, encontram-se 17 estaduais, 07 municipais e 03 consorciadas. O quadro 2 abaixo retrata estas relações:

Quadro 2 – Demonstrativo da estruturação de reguladores e prestadores de serviço de abastecimento de água potável, em relação à abrangência, segundo a ABAR, Brasil, 2013

Abrangência da Agência Reguladora	Número de Agências	Número de Prestadores	Municípios Regulados
Estadual*	17	68	2511
Municipal	07	07	07
Consoiciada	03	67	193
Total	27	142	2611

Fonte: ABAR, 2013. Elaborado pelo autor.

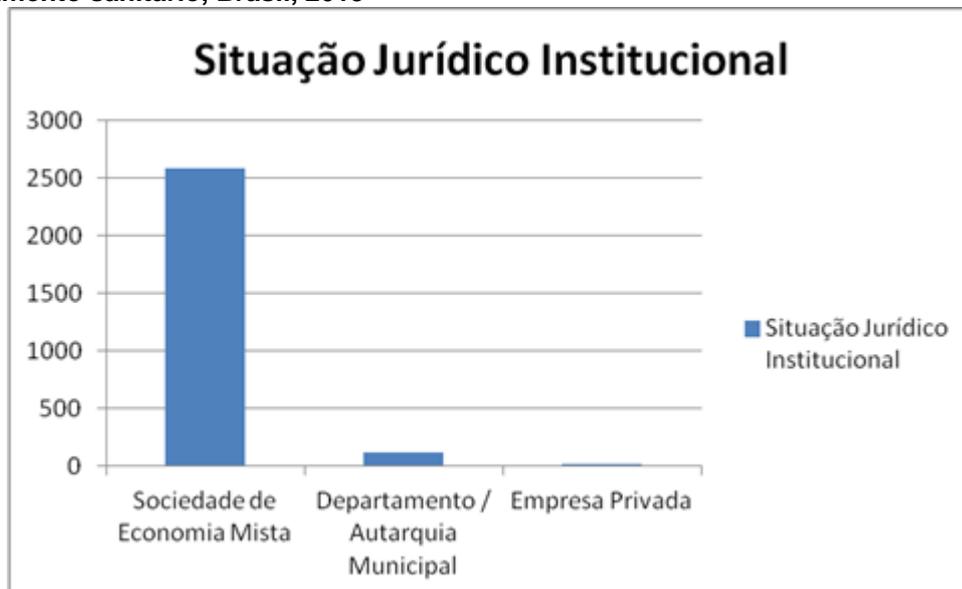
* Inclui uma Agência Distrital.

Dentre as delegações consideradas, 2582 são operadas por sociedades de economia mista, 116 por autarquias municipais e 13 por empresas privadas.

Destaca-se, também segundo a mesma pesquisa, que apenas 11 prestadores respondem por mais de 1500 das delegações reguladas citadas. Dentre estas, Minas Gerais, com 05 prestadores, abrange 628 municípios; Bahia, com 01 prestador, abrange 364 municípios; São Paulo, com 03 prestadores, 268 municípios; e Rio Grande do Sul, com 02 prestadores, 246 municípios.

O gráfico 3 a seguir apresenta a distribuição de prestadores de serviços por tipo de situação jurídico-institucional presentes neste universo.

Gráfico 3 – Arranjo jurídico-institucional da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, Brasil, 2013



Fonte: ABAR, 2013. Elaborado pelo autor.

2. ANÁLISE DOS DADOS SOBRE A COBERTURA

No presente capítulo é apresentada uma análise crítica acerca da abrangência, qualidade/confiabilidade dos dados relativos à cobertura dos serviços de abastecimento de água potável no Brasil, foram acrescentados, ainda, uma parte dos resultados do projeto BraSIS, desenvolvido em parceria por pesquisadores brasileiros e europeus, coordenado, respectivamente pela equipe de pesquisadores da Fiocruz e pelo Joint Research Center (JRC) – Water Research Unit (WRU), sediado em Ispra/Itália).

2.1.A ESSÊNCIA DAS PESQUISAS

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, promovida pelo IBGE, apresenta os dados disponíveis sobre a cobertura de abastecimento de água no Brasil cujo foco localiza-se na presença ou não de rede e/ou de soluções alternativas, com sérias deficiências no que se refere aos aspectos relativos à sua qualidade/efetividade.

Questões como a continuidade (ocorrências ou não de interrupção do serviço) e a adequabilidade dos serviços e/ou das soluções alternativas/individuais não integram o rol principal de investigação nas pesquisas, tornando ainda mais difícil um diagnóstico realístico da situação.

O Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab, elaborado sob a coordenação do Ministério das Cidades (2007 – 2013), e, ainda em fase final de aprovação, apresenta um quadro conceitual a respeito das variáveis que se poderia destacar para um diagnóstico quanto ao **Atendimento Adequado**, no entanto, na maioria das pesquisas disponíveis este aspecto não é tratado com a devida

relevância, olhando-se muito mais para a existência ou não do serviço. Ressalte-se ainda que a inclusão do nível “**Atendimento Precário**”, neste documento pode trazer em si um risco para a melhoria da cobertura ao introduzir o conceito de meio adequado.

Considerando-se que esta referência possa ser adotada como válida, não se teria o incentivo à busca por um serviço de qualidade, pois já se poderia considerar **atendida** uma população com acesso somente a um serviço que a rigor é inadequado. Isto caracteriza o atendimento pela disponibilização do serviço, independente de o mesmo cumprir ou não requisitos mínimos de qualidade.

Segundo o Plansab, e conforme pode ser visto na tabela 1 abaixo, apenas aproximadamente 60% da população é atendida obedecendo aos padrões recomendados frente ao que se considera adequado.

Tabela 1- Proporção de domicílios, por tipo de atendimento em meio urbano e rural, Brasil, 2013

Atendimento adequado	Déficit	
	Atendimento precário	Sem atendimento
59,4%	33,9%	6,7%

Fonte: Elaborado a partir do Plansab (Brasil, 2013), Disponível em: www.mma.gov.br/.../Plansab_Versao_Consehos_Nacionais_02052013, acesso em 02.09.2013.

O quadro 3, a seguir, desenvolvido a partir do Plansab, versão aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades em 06 de junho de 2013, apresenta as definições acerca da adequabilidade dos serviços de abastecimento de água, considerando os níveis de atendimento.

Quadro 3 – Definições dos tipos de atendimento – Plansab, Brasil, 2013

Atendimento adequado	Atendimento Precário	Sem atendimento
Água potável, fornecida por rede de distribuição, ou por poço, nascente ou cisterna, com canalização interna, em qualquer caso sem intermitências (paralisações ou interrupções).	<p>Água fornecida por rede, poço ou nascente nos domicílios que se enquadrem numa das seguintes situações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausência de canalização interna; • Água fora dos padrões de potabilidade; • Ocorrência de intermitência prolongada ou racionamentos; • Utilização de cisterna para água de chuva, que forneça água sem segurança sanitária e, ou, em quantidade insuficiente para a proteção à saúde; • Utilização de reservatório abastecido por carro pipa. 	Todas as situações não enquadradas nas definições de atendimento e que se constituem em práticas consideradas inadequadas.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas informações do Plansab (Brasil, 2013), disponível em: www.mma.gov.br/.../Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_02052013, acesso em 02.09.2013.

Ainda acerca das definições de adequabilidade/inadequabilidade dos serviços de abastecimento de água potável no Brasil, Melamed et al. (2013), apontam que no que tange ao conjunto de parâmetros relativos a esses serviços, devem ser destacados o atingimento dos padrões de potabilidade da qualidade da água para consumo humano, a existência de proteção da captação ou poluição do manancial e o consumo de água per capita mínimo.

Deste modo, o desenho escolhido para as principais pesquisas sobre a situação do saneamento básico no Brasil, com sua falta de padrões mais precisos,

contribui para a manutenção de inconsistências observadas em grande parte dos indicadores sobre o assunto.

As pesquisas podem se dar, por meio da obtenção de informações diretamente junto aos gestores, como é o caso da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB, realizada pelo IBGE, e do Sistema Nacional de Informação em Saneamento – SNIS, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades ou, ainda, por meio do Censo Demográfico e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNADs, respondidas pelos próprios usuários.

Outro ponto relevante é que os dados e informações publicadas pela PNSB; PNAD, assim como os dados divulgados pelo SNIS normalmente, não são abrangentes em relação aos residentes na zona rural (aproximadamente 16% do total dos brasileiros), deixando de considerar corretamente um quadro fortemente deficitário em relação às ações do Poder Público e que, naturalmente, pelas suas condições e densidade demográfica dependem também de soluções individuais.

Os dados disponíveis também são seriamente deficientes em retratar, principalmente, as comunidades não regularizadas. Por exemplo, invasões e favelas que muitas vezes crescem exponencialmente em curtos espaços de tempo e cujas dificuldades de acesso, por parte dos poderes constituídos e pesquisadores, se transformam em notórias barreiras.

Para comunidades, regularizadas ou não, onde a baixa densidade populacional torna praticamente inviável uma estrutura para o atendimento coletivo das demandas, que também é o caso dos residentes na zona rural, inexistem definições amplamente divulgadas do que poderiam ser consideradas soluções adequadas, sejam individuais ou em grupo.

2.2. ANÁLISE DAS PESQUISAS

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008, 99,4% dos municípios brasileiros apresentam rede de abastecimento de água que atende ao menos parte dos mesmos.

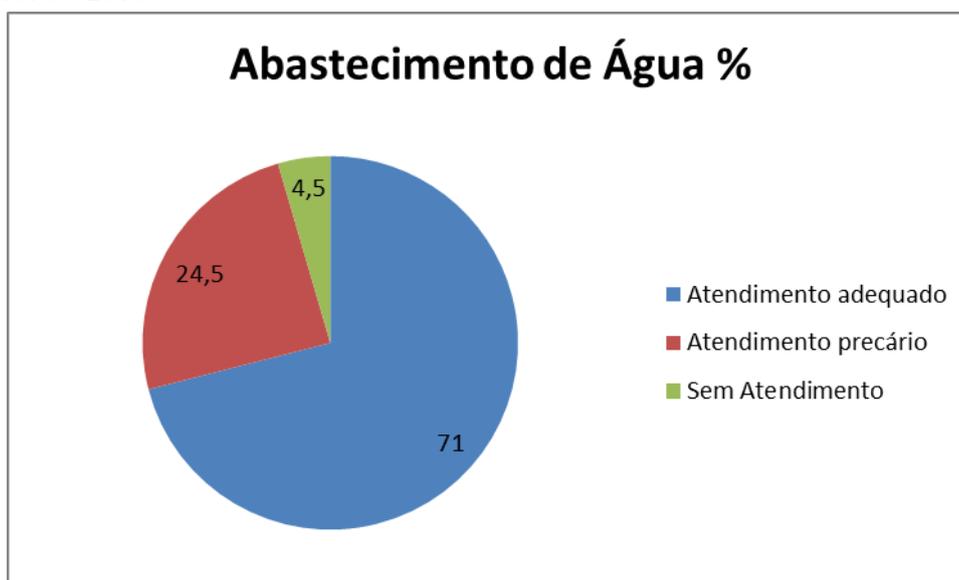
O fato de o gestor/prestador prestar declarações de que atende parte do município não dá informações concretas sobre o real atendimento ao cidadão, levando a informações desencontradas e, muitas vezes incoerentes ou inverídicas.

O Panorama do Saneamento Básico no Brasil, trabalho disponibilizado no site (<http://www.cidades.gov.br>) do Ministério das Cidades e baseado nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou seja, em diversas edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, principalmente da PNAD 2008, da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB 2008 e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2008; e, também em outras fontes, como o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS 2007; o Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano/ Ministério da Saúde - Sisagua 2007-2008; o Sistema de Informações Gerenciais do Projeto Cisternas - SIG Cisternas 2003-2008 e a Secretaria Nacional de Defesa Civil - Sedec do Ministério da Integração Nacional apresenta um diagnóstico preocupante em relação ao déficit de atendimento.

Levando-se em conta o que se pode considerar atendimento adequado pelos serviços, definido como: água potável, fornecida por rede de distribuição, ou por poço, nascente ou cisterna, com canalização interna, em qualquer caso sem intermitências (paralisações ou interrupções) e soluções de saneamento básico, o déficit existente no Brasil, atingiria aproximadamente um terço da população no que

se refere ao abastecimento de água (Brasil, 2011). Essa situação é retratada no gráfico 4, a seguir.

Gráfico 4 – Evolução da cobertura de abastecimento de água potável, por tipo de atendimento, Brasil, 1970 – 2010

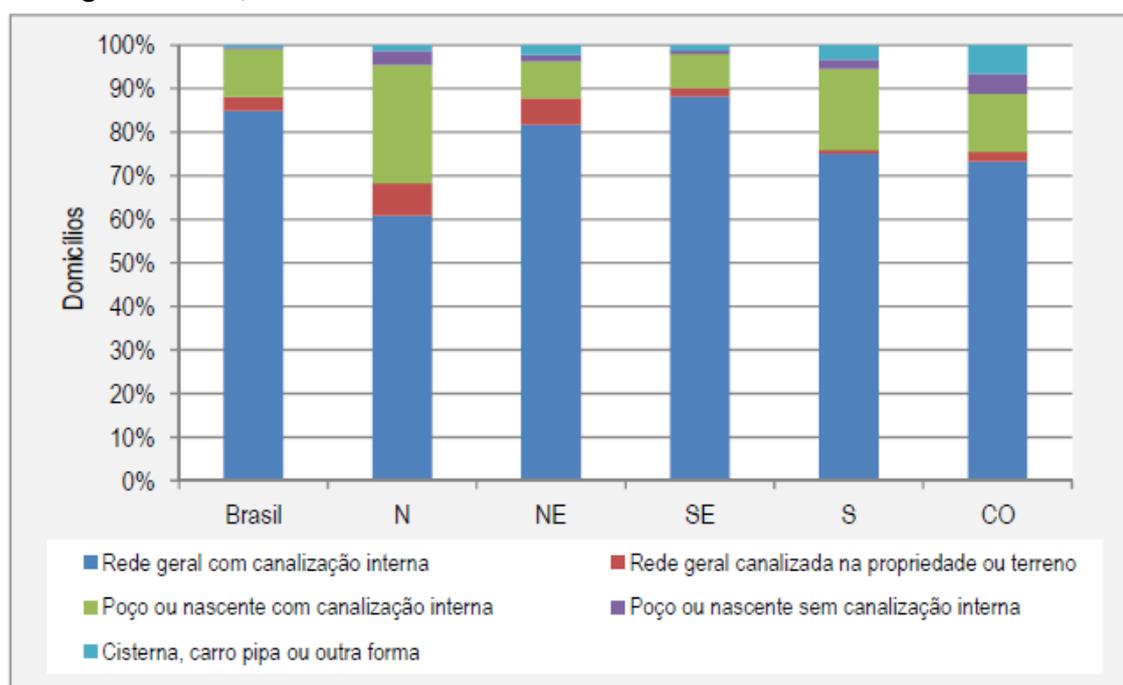


Fonte: Panorama do Saneamento Básico no Brasil (Brasil, 2011).

Ressalte-se que conforme já mostrado anteriormente, na tabela 1, neste Capítulo, estes dados foram atualizados no Plansab (Brasil, 2013), que apresenta números ainda mais preocupantes.

Como pode ser observado na exemplificação constante do gráfico 5 abaixo – extraído do Plansab (2013), este déficit apresenta variações, caracterizando-se também por sua heterogeneidade e grandes desigualdades intra e inter-regionais.

Gráfico 5 - Percentual de domicílios, segundo formas de abastecimento de água em por macrorregião e Brasil, 2010



Fonte: Panorama do Saneamento Básico no Brasil, atualizado no Plansab (Brasil, 2013), com base em dados do IBGE – 2010.

Também acerca das desigualdades regionais, Saiani e Toneto Junior (2010) apontam grandes variações entre as macrorregiões do País e dentro destas as unidades cujas evoluções destoam do restante, quais sejam Distrito Federal, no Centro-Oeste, e a cidade de São Paulo, no Sudeste, com percentuais de cobertura bem acima das demais cidades da região.

2.3. PROJETO BRAZILIAN SANITATION INFORMATION SYSTEM - BraSIS

O objetivo do projeto BraSIS foi examinar os dados e informações disponíveis sobre abastecimento de água potável no Brasil e produzir diretrizes gerais com vistas à melhoria da qualidade das pesquisas e sistemas de informação existentes no País sobre o assunto.

Em Silva (2013), tomou-se, aleatoriamente, o município de Betim – MG como referência para teste das informações disponibilizadas pelo Censo Demográfico 2010, vis-à-vis as informações prestadas pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, em função da maior confiabilidade de informações reconhecidamente prestadas por esta companhia estadual.

Os resultados apontam que em um mesmo município – Betim – MG – há muitas diferenças entre os dados publicados pelo Censo Demográfico 2010 e os da prestadora do serviço de abastecimento de água - COPASA.

A partir de dados fornecidos pela COPASA, foram identificadas, por exemplo, mais economias ativas (127.625 domicílios ligados à rede de água) do que o número total de residências (112.588) oficialmente registradas no Censo 2010 pelo IBGE. Deste modo, ainda que se considerasse que todos os domicílios da cidade estivessem ligados a rede pública de abastecimento de água potável, ter-se-ia um número excedente de 13% (serviço 113% universalizado!), conforme tabela 2 abaixo.

Tabela 2 – Comparação das informações sobre a cobertura de abastecimento de água, Prestador X Censo 2010, Betim- MG, 2010

Município	COPASA* (economias ativas)	Censo Demográfico 2010 (residências)	Sobrecarga percentual –
Betim	127.625	112.588	13%

Fonte: (Silva, 2013) * Informação repassada pela concessionária - COPASA para o SNIS – 2010.

O mesmo estudo (Silva, 2013), contrapôs os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS 2010 aos do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011), para o conjunto dos municípios brasileiros. Demonstrou-se que comparando os 4.863 municípios que apresentaram informações para domicílios efetivamente ligados a rede de abastecimento de água (Quantidade

de Economias Residenciais Ativas de Água - AG013 – código para esta variável no SNIS) com os dados para os mesmos municípios publicados pelo Censo Demográfico 2010, para a mesma variável, encontram-se grandes diferenças.

Aproximadamente 9% dos municípios informam mais domicílios ligados à rede pública de abastecimento de água potável ao SNIS 2010 do que se pode observar no Censo 2010, ou seja, há mais reportes de atendimento por parte do prestador do serviço do que residentes/famílias que afirmaram dispor deste serviço. A tabela 3 abaixo, adaptada de Silva (2013), demonstra esta relação.

Tabela 3 – Comparação da Cobertura para abastecimento de água, Censo 2010 X SNIS 2010, Brasil, 2010

Situação da cobertura	Quantidade de Municípios	Percentual
Maior no SNIS	411	8,7 %
Maior no CENSO	4.329	91,3 %
Total	4.740	100,0 %

Fonte: tabela adaptada pelo autor a partir de Silva, 2013.

Levando-se em consideração as probabilidades de erro, tanto do SNIS quanto do Censo, seriam aceitáveis variações de até 10%, porém verificou-se espectro muito maior, em alguns casos, chegando ao cúmulo de mais de 270% de diferença, como exemplo – um município (Imbé – RS) com 5.770 domicílios atendidos para o Censo 2010, tem 22.968 economias ativas para o SNIS 2010.

Por outro lado, o inverso também é observado. Ao passo que perto de 91% dos municípios apresentam mais domicílios atendidos (reportados para o Censo 2010) do que economias ativas (informadas no SNIS 2010). Sendo que 25% do total apresentavam diferenças superiores a 50%, ou seja, em um quarto dos municípios

brasileiros, a cada 02 economias registradas pela prestadora, existe mais 01 domicílio que acusa o recebimento do serviço, mas que não aparece nos registros.

Neste caso, restam hipóteses de o serviço estar sendo subestimado ou de estar sendo prestado por outra fonte que não o prestador regularizado. Um forte viés a ser confirmado, nestas situações, é de que o próprio residente seja o responsável por uma solução alternativa e que, muitas vezes, é inadequada. Destaca-se que as informações comparadas foram coletadas na mesma área, compreendendo o mesmo período e que, portanto, deveriam ser coincidentes (ou, no mínimo, muito semelhantes).

Contudo, para que seja possível aprofundar a crítica e incentivar a melhoria da qualidade da informação gerada, deve-se registrar que enquanto o SNIS obtém sua base de dados através de reportes dos prestadores de serviços, o Censo Demográfico ouve diretamente a população.

Outro dado interessante apontado no mesmo estudo (Silva, 2013) é a diferença entre o número de economias ativas de água relacionadas na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB 2008 e os dados reportados para o atendimento por rede de abastecimento de água no Censo 2010.

A PNSB tem uma abrangência maior para a cobertura por rede de água do que o SNIS, chegando a 5.564 municípios pesquisados. Fato justificável, pois a participação dos prestadores, atendendo a solicitações de informações ao SNIS é voluntária.

Nesta comparação, o percentual de municípios que apresentam mais domicílios com abastecimento de água segundo as informações da PNSB 2008, em relação ao Censo 2010 é menor do que nas comparações entre SNIS 2010 e o Censo 2010. Esta discrepância abrange a aproximadamente 8,0% dos municípios

estudados, porém observa-se inconsistências ainda mais gritantes (chegando a inimagináveis 740% de diferença, um mesmo município – Jaramataia - AL - apresenta 1.414 domicílios atendidos segundo o Censo 2010 e 11.894 economias ativas para a PNSB 2008).

O comparativo foi realizado cruzando dados dos municípios que apareceram, simultaneamente, nas 2 pesquisas o que totalizou 4.740. Os resultados são apresentados na tabela 4, abaixo.

Tabela 4 – Comparação da Cobertura para abastecimento de água, Censo 2010 X PNSB 2008, Brasil, 2010

Situação da cobertura	Quantidade de Municípios	Percentual
Maior na PNSB	372	7,8 %
Maior no CENSO	4.368	92,2 %
Total	4.740	100,0 %

Fonte: tabela adaptada pelo autor a partir de Silva, 2013.

Vale lembrar que tanto a PNSB como o Censo Demográfico são realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, diferindo-se apenas o objeto da pesquisa que na PNSB são os prestadores do serviço e no Censo são os moradores/usuários.

3. A REGULAÇÃO, AS AGÊNCIAS E O SEU AMPARO LEGAL

Neste capítulo, são abordados os aspectos institucionais e técnicos da regulação, com ênfase nos serviços de saneamento básico. Visa ainda a compreensão de como a atividade regulatória pode, e deve contribuir para a melhoria contínua dos serviços, considerando além da necessidade de universalização da cobertura, o controle da qualidade dos serviços prestados.

Também é apresentado o resultado da pesquisa realizada pelo autor para a presente dissertação. Esta pesquisa consistiu na análise de vários contratos de concessão para a prestação dos serviços de abastecimento de água potável em municípios¹¹ de diferentes regiões do País.

3.1. HISTÓRICO DA REGULAÇÃO

As agências reguladoras (*independent regulatory agencies or commissions*) surgiram nos Estados Unidos no fim do século XIX e ganharam corpo, “qualitativa e quantitativamente”, na década de 1930 durante a grande depressão, como instrumento do New Deal de Franklin D. Roosevelt para defesa da sociedade em oposição ao modelo liberal clássico, então em crise (Misse, 2010).

Após a Segunda Guerra, com a retomada do crescimento econômico, de certo modo, desordenado, houve espaço para o fortalecimento e aperfeiçoamento de práticas regulatórias.

¹¹ - Foi analisado também o contrato de concessão para o abastecimento de água potável no Distrito Federal - DF que tem atribuições, ao mesmo tempo, de estado e município.

De acordo com Fiani (2004), o surgimento da teoria econômica da regulação nos anos 1960, ocorreu em oposição à visão que até então predominava, que não fazia distinção entre os aspectos normativos e os positivos do processo de regulação econômica. Os aspectos normativos são relacionados a como deve se comportar o regulador econômico e os aspectos positivos dizem respeito a como ele efetivamente se comporta.

Ainda segundo o mesmo autor, a crítica às práticas regulatórias como resultado da intervenção do Estado em favor do interesse público, foi gerada a partir de uma revisão teórica calcada em estudos empíricos. Um forte contestador da visão que buscava justificar a intervenção do Estado na economia foi Stigler (1971)¹²; apesar de mal interpretado, este autor ao contrário do que se convencionou divulgar a respeito do seu trabalho de que teria defendido que a regulação econômica visaria o benefício da indústria, o que, de fato, afirmou é que a regulação econômica na maior parte dos casos beneficia a indústria regulada.

3.1.1. A Regulação como proposição teórica

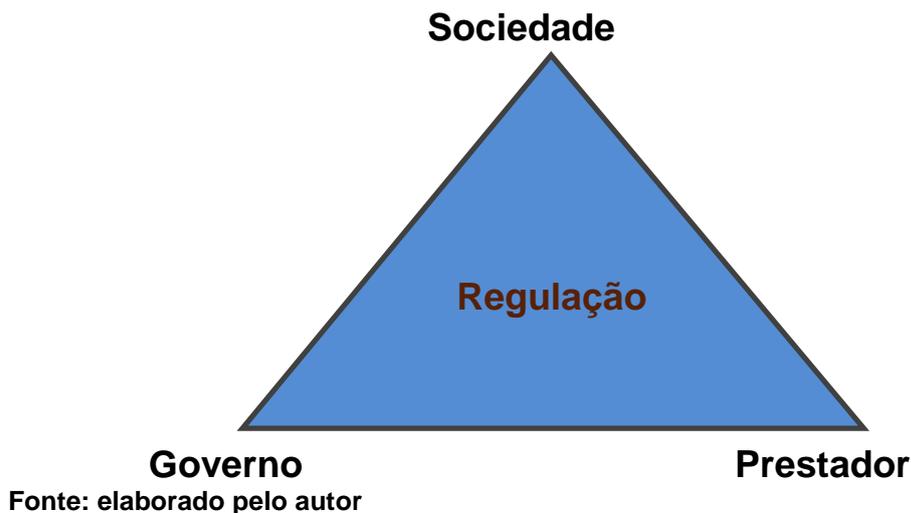
Partindo-se do conjunto de significados encontrados para o verbo regular, que pode ser resumido em sujeitar às regras ou estabelecer regras para a execução ou funcionamento (de serviço, sistema etc.), vê-se mais claramente o papel da regulação.

¹² - STIGLER, George J. The theory of economic regulation. Bell Journal of Economic and Management Science, New York, v. 2, n. 1, p. 1-21, Spring 1971.

Para Di Pietro (2003), um dos conceitos de regulação é o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.

Por proteger o interesse público, pode-se entender manter o equilíbrio do que se convencionou chamar de triângulo da regulação: Usuário (sociedade, por ser mais abrangente e englobar também os usuários indiretos dos serviços públicos) - Governo – Prestador, vide figura 1 abaixo.

Figura 1 – Triângulo da Regulação



Para cumprir seu papel, uma agência reguladora, deve se manter isenta, ou seja, não pender mais para um lado (vértice) do triângulo em detrimento de outro. Tal função só pode ser plena se a agência for autônoma em relação ao governo e não for capturada por nenhum dos partícipes - usuários dos serviços públicos, prestadores, ou, ainda, o próprio governo.

Mesmo preservando a isenção, é de suma importância que a agência mantenha forte atenção à condição do usuário, principalmente, do de baixa capacidade de pagamento que, quase invariavelmente, é a parte mais frágil desta relação.

O fato do ente regulador estar atento à condição do usuário de classe menos favorecida não significa uma atuação pró-cliente em detrimento do prestador, e, sim, a busca pela isonomia na prestação do serviço, embora seja plenamente possível que o próprio ente regulador tenha que aceitar meios de a prestadora ser ressarcida por estes serviços através de outros clientes que não aqueles. Tecnicamente isto se denomina subsídio cruzado.

Não se pode desconsiderar a expectativa gerada sobre as funções regulatórias no atingimento de metas por serviços públicos universalizados, de qualidade e a preços justos. Deste modo, é condição necessária (ainda que não suficiente) que a agência reguladora tenha independência administrativa e financeira, possua quadro de pessoal próprio e concursado (como forma de garantir atuação perene, não afetada por eventuais alternâncias no poder federal, estadual ou municipal), além de fontes de receitas próprias.

3.1.2. A Regulação no Brasil

Para Misse (2010), a ideia de Estado regulador, difundida internacionalmente, a partir da década de 1980, ganha força no Brasil nos anos 1990. A atuação do Estado brasileiro, até esse período, era tida como direta, atuando na produção de bens e prestação de serviços (Estado empresário).

A forte presença de orientações neoliberais, presentes durante as duas administrações do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e as consequentes propostas de redução da interferência do Estado serviram como fontes de inspiração para a reforma administrativa ocorrida nesse período, chamada de Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) que visou à redução da participação estatal na economia e na prestação de serviços públicos ao cidadão.

Com os mesmos objetivos, a Lei nº 8.987, conhecida como Lei de Concessões, aprovada em 1995, estabeleceu as regras para a exploração de serviços públicos pelo setor privado.

Os serviços recém-privatizados, durante a segunda metade da década de 1990, necessitavam de instrumentos que possibilitassem o acompanhamento estatal, imprimindo garantias do cumprimento dos contratos, tornando-os atrativos aos investidores nacionais e internacionais.

Deste modo, as agências de regulação surgem no Brasil como forma de garantia de manutenção dos contratos de concessão com as empresas privadas detentoras do direito de exploração dos serviços concedidos pelo Estado, pois, para que a privatização ocorresse, era necessário que, ao realizar a compra, empresas e/ou empresários tivessem garantias de que não haveria quebra de contrato por parte dos governos futuros (Misse, 2010).

Neste contexto, segundo Seroa da Mota (2004), seja qual for a configuração administrativa escolhida, os instrumentos regulatórios são muito importantes para garantir os benefícios dos monopólios naturais (quando se configura, entre outras características, a possibilidade de investimentos indivisíveis de larga escala e de longa maturação) e, ao mesmo tempo, reduzir os seus riscos

(mercado sem estímulos da concorrência e, portanto, sem incentivos a práticas eficientes de gestão, a expansão do produto e a redução das tarifas).

De acordo com o Decreto 7.217/2010, que regulamenta a Lei 11.445/2007 - Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB, são objetivos da regulação: (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 e outros preços públicos que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto a modicidade tarifária e de outros preços públicos, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade. Compreendem-se entre as atividades afetas à regulação dos serviços de saneamento básico, a interpretação juntamente com a fixação de critérios para execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.

Assim, de acordo com Misse (2010), de forma simplificada, as funções comuns entre as agências reguladoras são: (i) controle de tarifas, de modo a assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; (ii) universalização dos serviços, estendendo-os a parcelas da população que dele não se beneficiavam por força da escassez de recursos e/ou baixa capacidade de pagamento; (iii) fomento da competitividade nas áreas nas quais não haja monopólio natural; (iv) zelo pelo fiel cumprimento do contrato administrativo; (v) arbitramento dos conflitos entre as diversas partes envolvidas.

Ao rol citado, deve-se acrescentar, ainda, a edição de atos normativos específicos, por parte do ente regulador, para cada setor regulado e a fiscalização do devido cumprimento destes atos e das respectivas leis específicas, bem como a aplicação de sanções, uma vez desrespeitadas as normas ou os contratos a que os mesmos estão submetidos.

Enfim trata-se aqui da regulação propriamente dita, atividade que normatiza e fiscaliza o cumprimento não só de suas próprias, mas também de outras normas relacionadas à sua área de atuação.

Considerando a situação da privatização dos serviços de abastecimento de água potável, Seroa da Mota (2004) afirma que nos anos seguintes ao Plano Real (1994), as empresas tentaram retomar sua capacidade e o realismo tarifário, mas fracassaram ao manter suas desgastadas e viciadas práticas de gestão. Acrescenta que, além disso, a falta de um marco regulatório até momento recente (2007) não incentivou a busca de eficiência. É senso comum que uma função primordial das agências reguladoras é a manutenção do equilíbrio entre os interesses dos vários atores (interessados) envolvidos na prestação dos serviços públicos que estas regulam. Partindo-se deste princípio, que embasa o já apresentado triângulo da regulação é muito importante que o ente regulador conheça profundamente o mercado onde atua e também seus regulados.

A presença de agências reguladoras no setor de saneamento básico no Brasil remete ao ano de 1997, com a criação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, criada pela Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997; Agência Reguladora dos Serviços Delegados do Estado do Ceará – ARCE, criada pela Lei nº 12.786 de 30 de dezembro de 1997 e

da Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará – ARCON, criada pela Lei nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997.

Posteriormente, ainda na década de 1990, foram criadas: a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso, pela Lei nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999; a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA, pela Lei Nº 4.798/99 de 14 de julho de 1999; a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR, pela Lei estadual nº 13.550, de 11 de novembro de 1999 e a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas – ARSAM, pela Lei nº 2.568, de 25 de novembro de 1999.

Já nos anos 2000 foi criada a grande maioria das agências hoje existentes. Entre 2000 e 2010 foram instituídas 38 agências com competência no setor de saneamento, dentre as quais convém citar, pela relevância no cenário nacional e população atendida pelas delegações reguladas, ADASA - DF, AGESAN – SC, ARPB – PB, ARSAE – MG e ARSESP – SP.

A partir de 2011, foram acrescentadas 5 novas agências reguladoras na área de saneamento, ARES – PCJ - SP, AGERSA - BA, DAEA – SP, AGESB – RS e AMAES - MT.

O Mapa geral das Agências Reguladoras do setor de saneamento básico no Brasil, Figura 2 abaixo, mostra a distribuição, no território nacional, das agências acima citadas.

regramentos expedidos, uma vez que não se trata de representantes diretamente eleitos.

Apontando ainda nesta mesma direção, encontram-se razões bem convincentes para a defesa das atividades de regulação, de acordo com Seroa da Mota (2004), para quem a necessidade de um marco regulatório está relacionada, basicamente, a um duplo objetivo: proteção do usuário do serviço sob concessão, assim como, deve assegurar a estabilidade das regras de operação de mercado para os concessionários. Essa estabilidade deve significar uma governança regulatória com autonomia e sem ingerência política ou corporativa que faça valer tanto as obrigações como os direitos dos operadores dos serviços concedidos.

Ainda segundo Seroa da Mota (2004), uma regulação que vise o bem-estar da sociedade não deveria distinguir prestação direta ou indireta, pública ou privada. E, 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, trata-se de uma área extremamente estratégica e sensível, onde a capacidade dos reguladores precisa falar por eles, não dando margem para outros questionamentos desnecessários (seja de caráter político ou comercial) à medida que os mesmos sejam (tecnicamente) autoridades reconhecidas nas matérias de sua competência.

Desta forma, Binenbojm (2008, p.102-103), se referindo ao âmbito federal, afirma que essa autonomia deve assumir os seguintes aspectos: 1º) independência política dos dirigentes – uma vez nomeado pelo Poder Executivo e sabatinado pelo Congresso, ter cargo e mandato fixos, sendo impossível a

exoneração *ad nutum* pelo Presidente da República; 2º) independência técnica decisional – ato técnico não se sujeita a recurso hierárquico impróprio, não podendo o Ministério supervisor ou mesmo o Presidente rever as decisões das agências; 3º) independência normativa – fenômeno da deslegalização (para parte da doutrina que crê que o poder normativo das agências seria apto a revogar até mesmo leis anteriores) ou desregulamentação (para boa parte da doutrina que crê só ser possível a produção de regulamentos e nunca de ato genérico e abstrato com caráter de lei); 4º) independência gerencial, orçamentária e financeira ampliada – por força de rubricas orçamentárias próprias e de receitas atribuídas pela lei às agências.

Outros fatores como a imensa dimensão territorial do País, o alto nível de desigualdade social entre as diversas regiões e, dentro delas, entre meio urbano e rural, etc. também contribuem decisivamente para o aumento da complexidade, até mesmo do estudo, mas principalmente, das ações que possam levar à universalização.

Também merecem análises as mudanças de cenário relacionadas direta ou indiretamente a gestão e regulação de serviços de saneamento. É inegável que os interesses em jogo são sempre muito grandes, tanto pelo volume de recursos quanto pela variedade de atores envolvidos.

Segundo Salles (2008), é importante frisar que a cobertura adequada do ponto de vista do usuário dos serviços de saneamento é estar ligado (por meio de um kit comercializado pelos operadores, variando com as condições do local onde se situa o imóvel) à rede (pública ou privada) de água ou esgoto e, além disso, ter água em qualidade e quantidade (rede sem interrupção), instalações hidrossanitárias, etc.

Neste contexto, há a necessidade da regulação como instrumento de garantia do retorno social aos investimentos que no caso brasileiro têm origem, na maior parte dos casos, em recursos públicos a fundo perdido e/ou subsidiados pelo Estado, evitando, principalmente, a exclusão do atendimento aos segmentos menos lucrativos.

3.3. CONTRIBUIÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL

Segundo Galvão Júnior (2009), a Lei nº 11.445/07 – Lei Nacional do Saneamento Básico é taxativa ao definir a universalização como princípio fundamental da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. No Decreto 7.217/2010 de 21 de junho de 2010 que regulamenta a Lei 11.445/2007 a universalização é conceituada como a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.

Apesar dos efeitos jurídicos que os princípios de uma lei acarretam, o seu caráter abrangente indica que suas consequências dependem das características de cada caso aplicado. Em outras palavras, deve-se chamar a atenção para que a garantia legal em direção à universalização esteja assegurada (reafirmada) nos marcos de cada concessão, mediante cláusulas e metas de expansão e de atendimento previstas em contratos.

Ressalte-se que além das previsões contratuais citadas, há a necessidade de regulamentações específicas e atualizadas e, principalmente, de fiscalização por parte do agente regulador.

Em relação ao ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não inclui a água como direito fundamental.

Entretanto, ao se analisar o art. 1º da Lei 9.433/1997 – que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos e regulamenta o Inc. XIX do art. 21 da Constituição Federal, em seus incisos I a III, nota-se o claro direcionamento a ser dado ao bem água:

Art. 1º ...I - a água é um bem de domínio público;
II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais...

Nesta dissertação, visando aferir a perspectiva de contribuição à universalização por meio da regulação, foram analisados os contratos de concessão que regem a prestação dos serviços de abastecimento de água potável em alguns municípios brasileiros (inclui o Distrito Federal, com competências simultâneas de estado e município).

Esta análise buscou identificar a presença (ou ausência) de metas para a universalização dos serviços de abastecimento de água potável no município a que se refere o contrato estudado.

Entende-se que, por se tratar de serviços regulados, todos os contratos a eles vinculados, também o são, seja por agência estadual ou municipal, e que deveria haver uma preocupação, expressa nos mesmos, por parte do ente regulador com o princípio da universalização da cobertura domiciliar.

Conforme já citado no Capítulo 1 dessa dissertação, existem no Brasil, atualmente, cerca de 50 agências reguladoras com competências na área de

saneamento básico. Entre estas, a Pesquisa Regulação 2013 (ABAR, 2013) abrange um leque de 27 reguladores, que, embora numericamente represente pouco mais da metade das 50 agências, reflete uma grande abrangência no cenário nacional, pois regulam 2.716 delegações (municípios), representando cerca de 95% das delegações reguladas existentes.

A escolha dos municípios em que os contratos foram estudados foi baseada em critérios geográficos e institucionais. Esta seleção teve como objetivo constituir uma amostra equilibrada da realidade nacional, à medida que incorporou contratos de todas as 5 regiões brasileiras e levou em consideração, a natureza jurídica das empresas, o porte de municípios, e a representatividade destas regiões no País, tanto na dimensão populacional, quanto econômica.

Para tanto, foram escolhidos contratos regulados por agências estaduais e municipais, envolvendo serviços prestados por companhias de economia mista estaduais e municipal, economia mista com capital aberto e empresa privada. Quanto à categorização dos municípios, foram selecionados de pequeno, médio e grande porte populacional.

As localidades escolhidas, bem como as razões da escolha e a síntese das informações obtidas, são apresentadas nos quadros 4 e 5, a seguir.

Quadro 4 – Localidades e critérios de escolha para análise dos contratos de concessão, Brasil, 2013

Localidade	Região	Institucionalidade Prestador	Institucionalidade Regulador
Brasília – DF	Centro-Oeste	Economia Mista – Estado	Distrital
Fortaleza – CE	Nordeste Grande porte	Economia Mista – Estado	Estadual
Juazeiro do Norte – CE	Nordeste Médio porte	Economia Mista – Estado	Estadual
Belo Horizonte – MG	Sudeste Grande porte	Economia Mista - Capital Aberto	Estadual
Betim – MG	Sudeste Médio porte	Economia Mista - Capital Aberto	Estadual
São Paulo – SP	Sudeste Grande porte	Economia Mista - Capital Aberto	Estadual
Campos do Jordão – SP	Sudeste Pequeno porte	Economia Mista - Capital Aberto	Estadual
Joinville – SC	Sul	Economia Mista - Municipal	Municipal
Manaus	Norte	Empresa Privada	Estadual

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 5 – Contratos de concessão selecionados, Brasil, 2013

Prestador	Regulador	Cidade/Estado	Vigência do Contrato	Metas para Universalização
CAESB	ADASA	Brasília – DF	2006 – 2032	Não explicitadas, apenas forma genérica.
CAGECE	ARCE	Fortaleza – CE	2003 – 2033	Explicitadas, inclusive com datas e percentuais.
		Juazeiro do Norte – CE	2003 – 2033	Não explicitadas, há metas de atendimento, porém não de universalização.
COPASA	ARSAE	Belo Horizonte – MG	2004 – 2034	Não explicitadas, apenas forma genérica.
		Betim	2004 – 2042	Explicitadas, inclusive com datas e percentuais.
ÁGUAS DE JOINVILLE	AMAE	Joinville – SC	2005 – 2025	Explicitada no contrato, ficando a definição das metas para um aditivo posterior.
SABESP	ARSESP	São Paulo – SP	2010 – 2040	Explicitadas, inclusive com datas e percentuais.
		Campos do Jordão – SP	2007 – 2037	Não explicitadas, há metas de atendimento, porém não de universalização.
MANAUS AMBIENTAL	ARSAM	Manaus	2000 – 2030	Explicitadas, inclusive com datas e percentuais.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos contratos de concessão das companhias selecionadas para a pesquisa dessa dissertação.

Por último, apresenta-se uma exposição mais detalhada dos resultados das análises realizadas com base nos contratos de concessão selecionados para esta pesquisa, chamando a atenção para que a única fonte disponível de checagem das metas previstas em contrato foi a consulta ao SNIS (www.snis.gov.br), que apresenta um forte viés à medida que as declarações feitas a este Sistema partem justamente dos provedores responsáveis pelos serviços.

3.3.1. Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB

AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL. ADASA. Contrato de concessão para exploração do serviço saneamento básico. Brasília, Distrito Federal, 2006. Disponível em: http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=358&Itemid=297, acesso em 05 fev. 2013.

O contrato da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB – 2006 – 2032 é peculiar por ter sido assinado diretamente com a agência reguladora - ADASA (Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal). A Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA foi criada pela Lei nº 3.365 de 16 de junho de 2004 e tem como característica ser híbrida, pela condição especial do Distrito Federal de ter competências ao mesmo tempo de estado e município, exercendo suas atividades regulatórias sobre um único prestador, a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB, na qual regula apenas 1 delegação de serviços.

Estudando este contrato de concessão, com a lupa voltada para a questão da cobertura, verifica-se que embora não haja exigência expressa do compromisso da universalização do serviço de abastecimento de água, nota-se a presença da obrigação de expansão dos serviços, conforme a “Cláusula quarta – *Da expansão e ampliação do Sistema de Saneamento Básico*”, onde está estipulado que “*A concessionária obriga-se a prover o atendimento da atual demanda dos serviços concedidos e também a implantar novas instalações, bem como ampliar e modificar as existentes, de modo a garantir o atendimento da futura demanda de seu mercado*”.

Destaca-se, ainda, dentre as obrigações da prestadora, conforme a “Cláusula segunda – *Condições de Prestação do Serviço de Saneamento Básico – segunda Subcláusula*”, ... *a obrigatoriedade de a concessionária atender a todos os pedidos*

de ligação para imóvel considerado habitável onde a rede já esteja presente. Isto é importante do ponto de vista da situação de disponibilidade, uma vez que não é condição suficiente a existência de rede, é preciso haver água disponível, porém faltou compelir a prestadora a levar os serviços aos locais onde ainda não atua (especialmente pela condição excepcional do Distrito Federal com a presença de grandes condomínios ainda não regularizados).

3.3.2. Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE – Fortaleza

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ. ARCE. Contrato de concessão para Exploração de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Coleta, Remoção e Tratamento de Esgotos Sanitários. CAGECE (OUTUBRO 2003). Fortaleza, Ceará, 2003. Disponível em <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/legislacao/contratos>, acesso em: 05 fev. 2013.

A Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE – Fortaleza que teve contrato firmado pela Prefeitura de Fortaleza com interveniência do Governo do Ceará - 2003 - 2033. A Agência Reguladora dos Serviços Delegados do Estado do Ceará – ARCE foi criada pela Lei nº 12.786 de 30 de dezembro de 1997. Figura, portanto, como uma das mais antigas do País no setor de saneamento, exercendo suas atividades regulatórias sobre um único prestador, a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará – CAGECE que por sua vez acumula 150 delegações.

Estudando o contrato de concessão referente ao município de Fortaleza/Ceará, encontra-se a pactuação expressa pela universalização do atendimento, inclusive com metas (percentuais/períodos e valores a serem investidos) para o alcance de 100% dos usuários. Conforme se pode ver na Cláusula

Terceira – “Do Preço” - A) *Investir, até o ano de 2033, na universalização do abastecimento e distribuição de água ...*”

Esta previsão envolve inclusive o interveniente com responsabilidades de investimentos, conforme tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Compromissos para o abastecimento e distribuição de água em Fortaleza – CE

Ano	Cobertura - %	Investimento previsto – R\$
2003	90	343.355.346,00
2008	95	
2023	100	
2033	100	

Fonte: Contrato de Concessão CAGECE (OUTUBRO 2003). Disponível em <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/legislacao/contratos>, acesso em: 05 fev. 2013.

A partir de uma consulta aos dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2011 (Brasil, 2012), é possível inferir que as metas de cobertura estabelecidas em 2003 foram cumpridas, dentro de uma margem satisfatória de alcance – o índice de cobertura apresentado é de 98,8% para abastecimento por rede domiciliar de água potável.

3.3.3. Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE – Juazeiro do Norte

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ. ARCE. Contrato de concessão para Exploração de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Coleta, Remoção e Tratamento de Esgotos Sanitários. CAGECE (OUTUBRO 2003). Fortaleza, Ceará, 2003. Disponível em <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/legislacao/contratos>, acesso em: 05 fev. 2013.

Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE – Juazeiro do Norte - Contrato firmado pela Prefeitura de Juazeiro do Norte – CE - 2003 – 2033. Trata-se de um contrato referente a outra delegação e, portanto

mesmo sendo a mesma agência reguladora as metas são diferentes das do município de Fortaleza/CE.

Estudando o contrato de concessão referente ao município de Juazeiro do Norte, nota-se que não estão explicitadas metas para a universalização dos serviços, apenas a exigência de elaboração de planos de exploração para homologação pelo município e pelo regulador. Há a previsão de perda da exclusividade como pena para o não atendimento dos aglomerados urbanos com população acima de 1500 habitantes. Entende-se, inclusive, que o contrato desobriga a prestadora de atender comunidades com população de até 1500 moradores, sendo assim, não se busca que a cobertura chegue a 100% dos usuários. Conforme a Cláusula Primeira - Do Objeto - *“1.2 A exclusividade de que trata esta cláusula não se aplica, no tocante a exploração dos serviços referidos, em aglomerados urbanos com até 1.500 (mil e quinhentos) habitantes.”*

Considerando o exposto acima, não se observa grandes expectativas quanto à possibilidade de universalização do atendimento, uma vez que o atendimento às pequenas comunidades, ainda que urbanas, não é garantido em contrato.

Ainda no contrato de concessão do municípios de Juazeiro do Norte também há uma condicionante expressa na Cláusula Sexta – *Da Condição Mínima Necessária Ao Cumprimento Das Metas:*

“6.1 – As obrigações assumidas pela CONCESSIONÁRIA quanto aos investimentos previstos no item 5.1.1, somente se aplicam para a seguinte situação ideal.

a) 80% (oitenta por cento), no mínimo, da capacidade instalada no MUNICÍPIO deverá ser utilizada pela população beneficiada. Serão consideradas separadamente as instalações de água e as de esgotamento sanitário;”

Há, neste tópico, um decréscimo de responsabilidade da prestadora quando o contrato prevê uma situação ideal para a companhia na qual ela deve cumprir sua obrigação de investimentos, do contrário, está liberada de seu compromisso.

A partir de uma consulta aos dados do SNIS 2011 (BRASIL, 2012) é possível inferir que apesar da ausência de meta concreta de cobertura, o índice apresentado naquela data pode ser considerado como satisfatório - 94,9% para abastecimento por rede domiciliar de água potável.

3.3.4. Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA – Belo Horizonte

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS. COPASA. Convênio de cooperação para a prestação compartilhada de serviços de abastecimento de água e saneamento básico - 2004. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2004. Disponível em <http://www.copasa.com.br/>, acesso em: 02 mai.2013.

A Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA apresenta contrato firmado com o Estado de Minas Gerais e a Prefeitura de Belo Horizonte/MG cuja vigência se estende de 2004 a 2034. À época da formalização do contrato, o Estado de Minas Gerais ainda não dispunha de uma agência reguladora. A Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – ARSAE foi criada pela Lei nº 18.309 de 3 de agosto de 2009. Exerce suas atividades regulatórias frente a 5 prestadores de serviço:

Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA e sua subsidiária - COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A – COPANOR; Companhia de Saneamento Municipal - CESAMA (Juiz de Fora - MG); Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE - de Itabira/MG e Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Passos – SAAE – (Passos – MG). No total a ARSAE regula 628 delegações de serviços.

Estudando o contrato de concessão referente ao município de Belo Horizonte, não se vê um compromisso explícito com a universalização dos serviços de abastecimento de água, porém nota-se a presença da responsabilidade da COPASA pela expansão dos mesmos. Conforme as atribuições e responsabilidades constantes na Cláusula Primeira do Capítulo I, cabe a COPASA:

“Gerir, Operar, Atualizar, Modernizar e Expandir o sistema de distribuição de água do município e executar as respectivas obras decorrentes do crescimento vegetativo das demandas”.

Considerando-se que não havia uma agência reguladora à época, mas que atualmente existe e que a prestadora é hoje uma empresa de capital aberto, adverte-se sobre a responsabilidade da referida agência em compelir a COPASA a prestar o serviço também nas regiões menos lucrativas.

A partir de uma consulta aos dados do SNIS 2011 (BRASIL, 2012) é possível inferir que apesar da ausência de meta concreta de cobertura no contrato de concessão, o índice apresentado é compatível com a universalidade dos serviços - 100% para abastecimento de água potável no município de Belo Horizonte.

3.3.5. Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA – Betim

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS. COPASA. Contrato de concessão de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do município de Betim - MG - 2004. Disponível em <http://www.copasa.com.br/>, acesso em: 02 mai.2013.

Outro caso estudado nesta dissertação foi o contrato firmado entre a Prefeitura de Betim/MG e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA com vigência entre 2004 - 2042. À época da formalização do contrato, o Estado de Minas Gerais ainda não dispunha de uma agência reguladora.

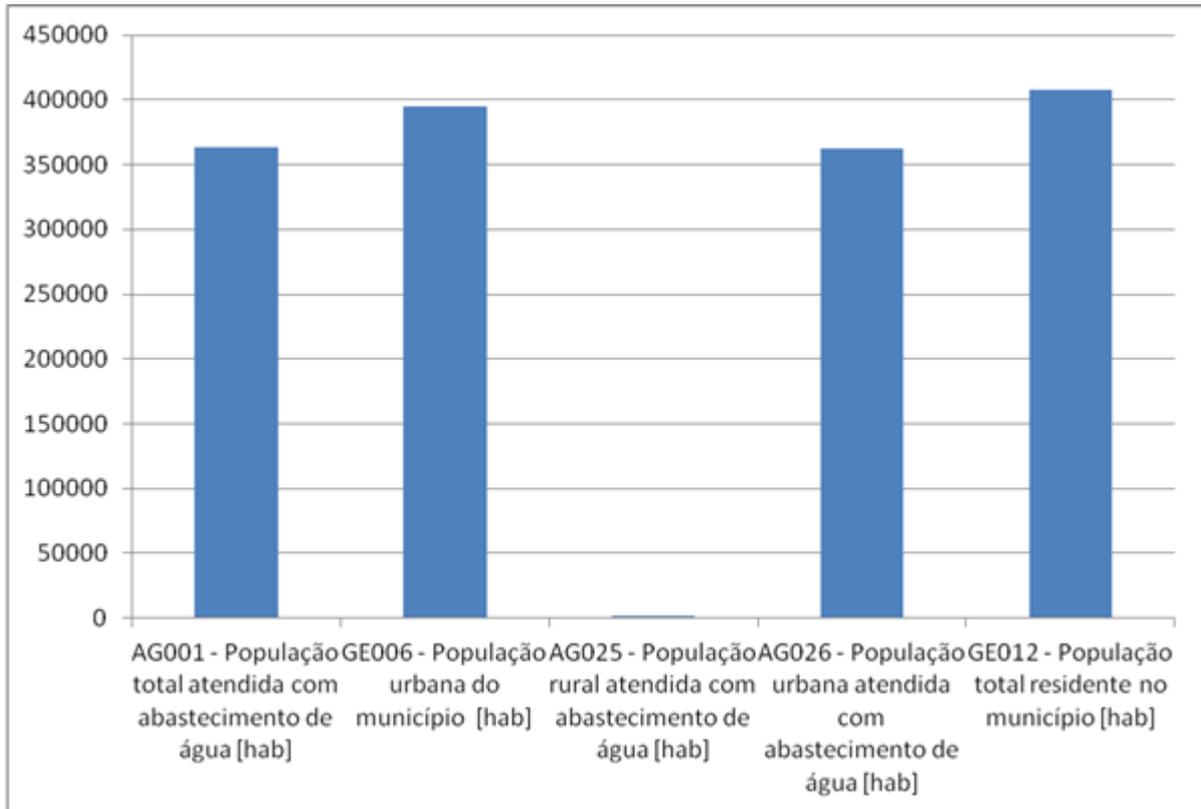
Estudando o contrato de concessão referente ao município de Betim, encontra-se o compromisso com a busca pela universalização do abastecimento de água prevista para ano de 2006. Conforme as atribuições da concessionária constantes na Cláusula Segunda - *A Concessionária se obriga, no período da concessão a...*

IX – Buscar atingir até o ano de 2006:

a) Atendimento, com água tratada, de 100% da população...

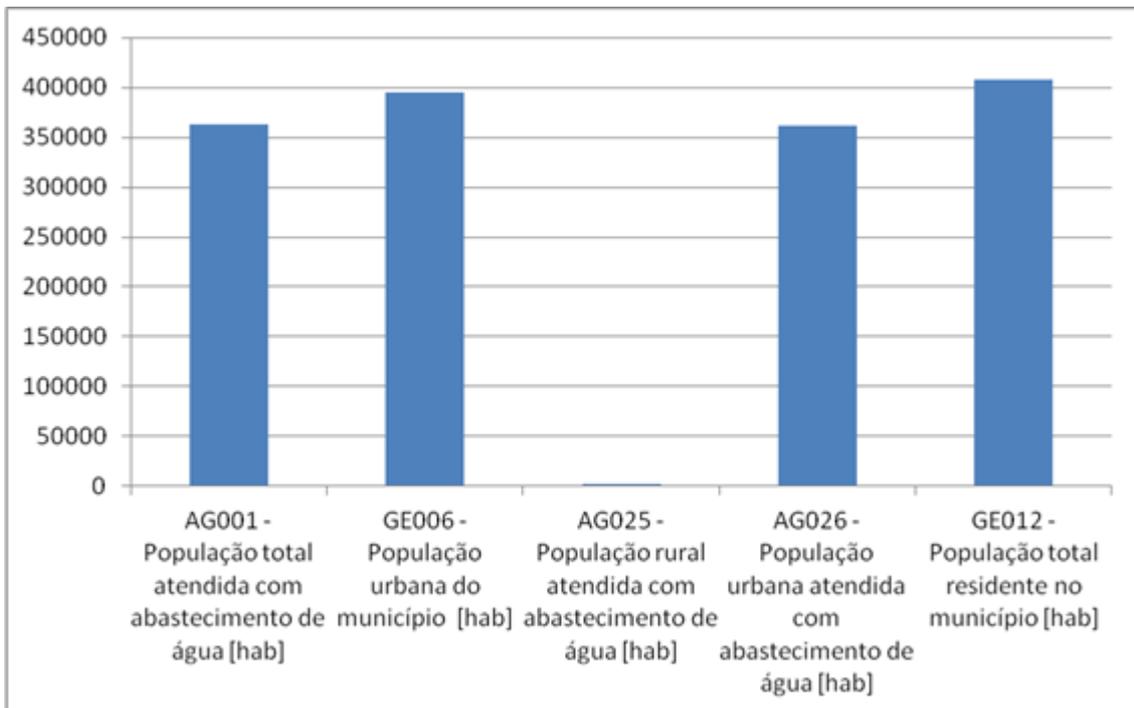
Considerando a meta acima estabelecida, foi realizada uma consulta ao SNIS relativa aos anos de 2006 (período estipulado para a universalização) e 2010. Os resultados, conforme os gráficos 6 e 7 abaixo mostram que aquela meta ainda não havia sido cumprida até 2006, mas em 2010, o serviço já estaria sendo prestado à totalidade da população da área urbana e a 99,3% da área rural.

Gráfico 6 – População atendida por abastecimento de água, SNIS, Betim/MG, 2006



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2011. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRerterterTERTer=101>>.

Gráfico 7 - População atendida por abastecimento de água, SNIS, Betim/MG, 2010



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2011. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>.

A partir de uma consulta aos dados do SNIS 2011, é possível inferir que esta meta de cobertura está, atualmente, dentro de uma margem satisfatória de alcance – o índice de cobertura apresentado é de 100% na área urbana e 99,3% no total do município, para abastecimento por rede domiciliar de água potável.

3.3.6. Companhia Águas de Joinville – Joinville – SC

COMPANHIA ÁGUAS DE JOINVILLE. CAJ. Contrato de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Joinville, Santa Catarina, 2007. Disponível em http://www.aguasdejoinville.com.br/site/imgs/contrato_registrado.pdf, acesso em: 27 ago.2013.

Companhia Águas de Joinville – Joinville – SC - Contrato firmado pela Prefeitura municipal de Joinville - 2005 - 2025. A Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville – AMAE foi criada pela Lei nº 4.341 de 04 de junho de 2001. É a única agência reguladora municipal com contrato analisado neste trabalho e exerce suas atividades regulatórias sobre um único prestador, a Companhia de Águas de Joinville - CAJ, na qual regula apenas 1 delegação.

Estudando o contrato de concessão referente ao município de Joinville, nota-se que está explicitado como objetivo da concessão a universalização dos serviços, conforme previsto na Cláusula Quarta – *“4.1 – A concessão tem por objetivo a universalização do acesso pela população do município aos serviços públicos de água...”*

Ressalta-se, porém que as metas para a universalização não constam do contrato em si, figurando apenas a exigência de elaboração de planos de exploração para homologação pelo município e pelo regulador (o contrato vincula, explicitamente, esta homologação à Agência Municipal de Água e Esgoto de Joinville – AMAE).

A partir de uma consulta aos dados do SNIS 2011, é possível inferir que a cobertura está, atualmente, com um nível satisfatório de alcance – o índice de cobertura apresentado é de 99,7% para abastecimento de água potável.

3.3.7. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp - São Paulo – SP

SABESP. COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE S.PAULO. Contrato de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. São Paulo, 2010. Disponível em <http://www.sabesp.com.br>, acesso em: 27 ago.2013.

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp -
Contrato firmado com o Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo – SP -
2010 - 2040.

A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP foi criada pela Lei Complementar nº 1.025 de 07 de dezembro de 2007. Exerce suas atividades regulatórias em relação a 3 prestadores de serviço: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp; Foz de Santa Gertrudes, (empresa privada que presta o serviço no município de Santa Gertrudes - SP e SANEAQUA, (empresa privada que presta o serviço no município de Mairinque – SP). No total a ARSESP regula 268 delegações de serviços.

Estudando o contrato de concessão referente ao município de São Paulo, encontra-se a pactuação expressa pela universalização do atendimento, inclusive com o compromisso de manutenção desta condição ao longo de todo o contrato. Conforme se pode ver na Cláusula Sexta – *“Os planos de investimento a serem apresentados pela SABESP ao longo da execução do contrato objetivarão alcançar...*

a) *Universalização dos serviços;*

b) *Manutenção da universalização de tais serviços até o final do contrato...*”

São apresentadas, ainda, metas (percentuais/períodos) para o alcance de 100% dos usuários, conforme tabela 6 abaixo.

Tabela 6 – Metas de atendimento e cobertura para o abastecimento e distribuição de água, São Paulo – SP, 2009 – 2039

Água - Ano/Período	Índice de Atendimento	Índice de Cobertura
Atual (2009)	93,4%	96,3%
2010-2012	96,5%	98,7%
2013-2018		
2019-2024	98%	100%
2025-2039	98%	100%

Fonte: SABESP, Contrato de Concessão São Paulo,/SABESP. (JUNHO 2010). Disponível em <http://www.sabesp.com.br>, acesso em: 27 ago. 2013.

A partir de uma consulta aos dados do SNIS 2011 (BRASIL, 2012) é possível inferir que esta meta de cobertura está, atualmente, dentro de uma margem satisfatória de alcance – o índice de cobertura apresentado é de 100% na área urbana e 99,1% no total do município, para abastecimento por rede domiciliar de água potável.

3.3.8. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp - Campos do Jordão – SP

SABESP. COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE S.PAULO. Contrato de Programa prestação de serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Campos do Jordão - São Paulo, 2007. Disponível em <http://www.sabesp.com.br>, acesso em: 27 ago.2013.

Sabesp - Contrato firmado com a Prefeitura de Campos do Jordão – SP - 2007 - 2037.

Estudando o contrato de concessão referente ao município de Campos do Jordão, nota-se que não estão explicitadas metas para a universalização dos

serviços. Consta a exigência de elaboração e revisão (a cada quatro anos) do Anexo de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços. Considerando as metas estabelecidas, no final da validade do contrato (em 2037) a cobertura de abastecimento de água no município deve chegar apenas à casa de 70% dos domicílios.

Importante ressaltar que além da cobertura prevista ser muito baixa para o período a que se refere, ainda consta a exclusão das áreas irregulares o que reduz ainda mais o número de domicílios abrangidos.

A partir de uma consulta aos dados do SNIS 2011 (BRASIL, 2012) é possível inferir que a cobertura está, atualmente, dentro de uma margem esperada de alcance, – o índice de cobertura apresentado é de 63,7% na área urbana e 63,1% no total do município, para abastecimento por rede domiciliar de água potável. Apesar de, numericamente, ser uma cobertura baixa, parece normal se considerando que em 2037, final da validade do contrato atual de prestação dos serviços, a meta de cobertura é de 70%.

3.3.9. Manaus Ambiental - Manaus – AM

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DO ESTADO DO AMAZONAS. ARSAM. Contrato de concessão de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do município de Manaus. Manaus, Amazonas, 2000. Disponível em http://www.arsam.am.gov.br/wp/?page_id=1054, acesso em: 28 ago.2013.

Manaus Ambiental - Manaus – AM - Contrato firmado pelo governo do estado, representando também a prefeitura de Manaus - 2000 - 2030.

A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas – ARSAM foi criada pela Lei nº 2.568, de 25 de novembro de 1999. Exerce suas atividades regulatórias em relação a 01 prestador de serviço: Manaus

Ambiental, (empresa privada que presta o serviço no município de Manaus - AM). Regula apenas 1 delegação de serviços.

Estudando o contrato de concessão referente ao município de Manaus, embora não seja mencionada a universalização em si, encontra-se explicitado o compromisso para o alcance de 98% da população do município durante a primeira metade da validade do contrato. Há inclusive as metas (percentuais/períodos) para o alcance desse número de usuários.

Os compromissos, como aparecem no contrato, podem ser vistos na tabela 7 abaixo.

Tabela 7 – Metas de atendimento e cobertura para o abastecimento e distribuição de água, Manaus – AM, 2000 – 2029

Água – Ano	Índice de Cobertura
2000	91%
2006	96%
2011	98%
2016	98%
2021	98%
2026	98%
2029	98%

Fonte: ARSAM, Contrato de Concessão Manaus/ Manaus Ambiental (JULHO 2000). Disponível em http://www.arsam.am.gov.br/wp/?page_id=1054, acesso: em 28 ago. 2013.

A partir de uma consulta aos dados do SNIS 2011, é possível inferir que esta meta de cobertura está atrasada em relação ao seu alcance – o índice de cobertura apresentado é de 95,6%, enquanto que o previsto era de 98%, para abastecimento de água potável. Observa-se, no entanto, que apesar de as metas não terem sido inicialmente cumpridas ou mesmo por causa deste não cumprimento, o contrato já foi prorrogado para até 2045, gerando novas metas.

Ao se proceder a uma análise de contexto geral acerca dos contratos estudados, pode-se dizer que ainda não há uma diretriz específica adotada pelas agências reguladoras no que concerne à responsabilização, em contrato, dos prestadores na busca pela universalização dos serviços.

Em que se pese a breve história do modelo regulatório atual no Brasil e as contribuições que a regulação já ofereceu, aponta-se que ainda há muito por fazer. É premente a necessidade de um marco regulatório consistente no qual a questão do acesso aos serviços seja preponderante, trazendo assim, a expansão dos benefícios que a sociedade espera e pelos quais remunera os reguladores.

CONCLUSÕES

Os estudos realizados nesta dissertação evidenciaram a importância do abastecimento de água potável para o bem estar da população. Ressalta-se que as dificuldades de acesso são maiores do que a presença ou ausência de rede, poço ou qualquer outra forma de disponibilização da água. Além da presença de um sistema ou estrutura de abastecimento, a água deve estar disponível, com qualidade e ter viabilidade econômica para o usuário. Por todo seu potencial de impacto em aspectos como saúde, trabalho e dignidade na vida das pessoas, o acesso à água é de fundamental importância.

O déficit de cobertura ainda existente para abastecimento por rede domiciliar de água potável é preocupante tanto no sentido quantitativo quanto e, principalmente, qualitativo. No olhar sobre o aspecto quantitativo, fica evidente que uma parcela considerável da população brasileira, próximo de 10%, se considerados os meios urbano, rural e as comunidades não regularizadas, está excluída do acesso ao qual tem direito. Já com o foco voltado para uma visão qualitativa, é preocupante perceber que dentre os brasileiros que recebem o serviço, mais de um terço não o recebe de forma adequada, ou seja, nos padrões de qualidade que deveria receber.

Outro aspecto observado neste trabalho é que a qualidade dos dados referentes aos serviços de saneamento em geral, inclusive de abastecimento de água potável, apresentam um baixo grau de confiabilidade. Este problema envolve principalmente a forma como são propostas e realizadas as pesquisas do setor.

A regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água potável pode e deve assumir papel primordial frente à extrema complexidade técnica, política e econômico-financeira que envolve a universalização do acesso, seja

equilibrando as forças, seja proporcionando meios como estabilidade e segurança jurídica para que os entes responsáveis possam desenvolver bem suas funções. Também espera-se que a ação regulatória promova um contrapeso autônomo, dotado de técnica e isenção visando manter o equilíbrio entre as diferentes forças que influenciam na prestação dos serviços regulados.

À luz da Lei 11.445/2007 que aponta para a universalização como um de seus princípios e, considerando que esta necessidade reforça o papel da regulação como um instrumento importantíssimo de propulsão para o alcance deste objetivo, aponta-se que o exercício de uma regulação efetiva, dotada de seus elementos essenciais (altíssima qualificação, autonomia e independência, etc.) tende a contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, propiciando serviços abrangentes e de qualidade a preços módicos.

A pesquisa realizada envolveu uma extensa análise dos contratos de concessão dos municípios escolhidos, debruçando-se sobre como está a participação do regulador na relação concedente – concessionário. Este trabalho foi importante por gerar conhecimento nesta área em que há institucionalidades tão variadas, bem como ausência de um marco regulatório nacional bem definido.

Da análise dos contratos de concessão selecionados, infere-se que a regulação exerceu baixa participação no que concerne ao seu papel de compelir os regulados a buscarem este importante princípio legal. Casos como o de Campos do Jordão e de Manaus são mais preocupantes, o primeiro pela ausência de metas para a universalização e o segundo por ficar claro que a empresa (neste caso privada) vem descumprindo as metas acordadas e, ainda assim, conseguiu a prorrogação do contrato até 2045.

Concluiu-se neste trabalho que apesar de ter sido criado todo um aparato legal e técnico destinado às atividades de regulação de serviços de saneamento, a universalização das redes de abastecimento de água ainda não foi priorizada como uma meta urgente por entes reguladores. Desta conclusão não se infere que as agências reguladoras estejam deixando de atuar, porém ressalta-se que estão em um nível abaixo do que podem e do que, naturalmente se espera delas.

Vale considerar que presença da regulação no Brasil ainda é muito recente e que já evoluiu grandemente, assim o cenário é de boas expectativas em relação ao futuro. O que este estudo alerta é que as agências devem se preparar política e tecnicamente (com grande prioridade para a formação técnica) para superar os desafios postos à sua frente e assumir seu lugar na condução das relações e manutenção do equilíbrio na prestação dos serviços regulados. A atuação do regulador em abastecimento de água deve ir muito além de ser um mero observador das deficiências de qualidade e do déficit de cobertura. Como agente externo, deve compelir, sempre que necessário, os agentes de governo a cumprirem seu papel em benefício do cidadão.

Finalmente, adverte-se que há que se encarar o problema da falta de acesso com a determinação que sua complexidade exige. As desculpas que se renovam a cada momento institucional do Brasil atendem bem a certos interesses, mas que, com toda certeza, não são os dos usuários excluídos. Mesmo que estes consigam se munir de soluções improvisadas e, via de regra, inadequadas, o que esperam e, de fato, têm direito, é receber um serviço de qualidade e universalizado.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (Brasil) (ANA). **Atlas Brasil: Abastecimento urbano de água: panorama nacional/Agência Nacional de Águas**. Brasília - DF: ANA - Engecorps/Cobrape, 2010.

AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL. ADASA. **Contrato de concessão para exploração do serviço saneamento básico**. Brasília, Distrito Federal, 2006. Disponível em: http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=358&Itemid=297, acesso em 05 fev. 2013.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ. ARCE. **Contrato de concessão para Exploração de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Coleta, Remoção e Tratamento de Esgotos Sanitários. CAGECE (OUTUBRO 2003)**. Fortaleza, Ceará, 2003. Disponível em <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/legislacao/contratos>, acesso em: 05 fev. 2013.

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ. ARCE. **Contrato para concessão da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. CAGECE (DEZEMBRO 2003)**. Juazeiro do Norte, Ceará, 2003. Disponível em <http://www.arce.ce.gov.br/index.php/legislacao/contratos>, acesso em: 05 fev. 2013.

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DO ESTADO DO AMAZONAS. ARSAM. **Contrato de concessão de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do município de Manaus**. Manaus, Amazonas, 2000. Disponível em http://www.arsam.am.gov.br/wp/?page_id=1054, acesso em: 28 ago.2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO – ABAR. **Saneamento básico: regulação 2013**. Fortaleza: Expressão, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. **Agências Reguladoras Independentes, Separação de Poderes e Processo Democrático In Temas de Direito Administrativo e Constitucional – artigos e pareceres**. RJ: Renovar, 2008.

BRASIL. **Plano Nacional de Saneamento – nova sistemática**. Brasília, jan./jun 1975.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jan. 2007. Edição Extra. Seção 1, p. 16.

_____. **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Seção 1, p. 1.

_____. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 1997. Seção 1, p. 1.

_____. **Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 jan. 1997. Seção 1, p. 4.

_____. **Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 jan. 2007. Seção 1, p. 3.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano nacional de habitação.** Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2012.

_____. Ministério das Cidades. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários.** Brasília, DF, Ministério das Cidades, 2010b. 82 p.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2011.** Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=101>> acesso em 02 ago. 2013.

_____. Ministério das Cidades. **Panorama do saneamento básico no Brasil – Vol. II – Análise situacional do déficit em saneamento básico.** Brasília – DF, 2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília – DF, 2013.** Disponível em: www.mma.gov.br/.../Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_02052013, acesso em 02 set. 2013.

_____. Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento Segunda Fase - PAC2.** Disponível em <http://www.pac.gov.br/cidade-melhor/saneamento>. Acesso em: 21 ago. 2013.

BRITTO, A.L.N.P. **A Regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública.** In: IX Encontro Nacional da ANPUR, 3, 2001, Rio de Janeiro. Anais ... Rio de Janeiro, ANPUR, p.1080-93, 2001.

COMPANHIA ÁGUAS DE JOINVILLE. CAJ. **Contrato de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.** Joinville, Santa Catarina, 2007. Disponível em http://www.aguasdejoinville.com.br/site/imgs/contrato_registrado.pdf, acesso em: 27 ago.2013.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS. COPASA. **Convênio de cooperação para a prestação compartilhada de serviços de abastecimento de água e saneamento básico - 2004**. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2004. Disponível em <http://www.copasa.com.br/>, acesso em: 02 mai.2013.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS. COPASA. **Contrato de concessão de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do município de Betim - MG - 2004**. Disponível em <http://www.copasa.com.br/>, acesso em: 02 mai.2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites da função reguladora das Agências diante do princípio da legalidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

FIANI, Ronaldo. **Afinal, a quais interesses serve a regulação?** Economia e Sociedade. Campinas, v. 13, n. 2, Jul/dez 2004.

GALVAO JUNIOR, A. C. e PAGANINI, W. S. **Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil**. Eng. Sanit. Ambient. [online]. 2009, vol.14, n.1, pp. 79-88. ISSN 1413-4152.

GALVÃO JUNIOR A. C. **Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil**. Rev. Panam. Salud Publica. 2009; 25(6): 548–56.

HELLER, L. e PÁDUA, V. L. **Abastecimento de água para consumo humano**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2008**. Rio de Janeiro, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – 2008**. Rio de Janeiro, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Séries Históricas e Estatísticas** – Disponível em <http://www.seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Acesso em: 02 ago. 2013.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico do Setor de Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro**, Brasília-DF: IPEA, 1995.

MARQUES, Eduardo (Coord.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. São Paulo: CEBRAP ; Brasília, DF : Ministério das Cidades, 2007. 393 p. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/biblioteca/SNH013.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

MELAMED, C. et al. – **Comparison between data sources**. In MELAMED, Clarice; DONDEYNAZ, Celine; CARMONA-MORENO, Cesar (MAIN EDITORS). **The BraSIS Project: a EU-Brazil Sector Dialogue Project on Basic Sanitation**; Luxembourg:

Publications Office of the European Union, 2013. <http://www.aquaknow.net/en/brasis-dialogue>.

MELAMED, C. et al. – Cap. **The National Survey of Basic Sanitation: An Analytical Proposal for the Data**. In MELAMED, Clarice; DONDEYNAZ, Celine; CARMONA-MORENO, Cesar (MAIN EDITORS). **The BraSIS Project: a EU-Brazil Sector Dialogue Project on Basic Sanitation**; Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. <http://www.aquaknow.net/en/brasis-dialogue>.

MISSE, Daniel Ganem. **Consolidação das Agências Reguladoras no Brasil, Breve Histórico**, Revista Digital em Debate, número 4, segundo semestre de 2010, Florianópolis, Santa Catarina.

NETO, F. A. M. **Nova Regulamentação dos Serviços Públicos**, REDAE, Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, número 1, fevereiro, março, abril de 2005, Salvador, Bahia.

SABESP. COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE S.PAULO. **Contrato de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário**. São Paulo, 2010. Disponível em <http://www.sabesp.com.br>, acesso em: 27 ago.2013.

SABESP. COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE S.PAULO. **Contrato de Programa prestação de serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Campos do Jordão - São Paulo, 2007. Disponível em <http://www.sabesp.com.br>, acesso em: 27 ago.2013.

SAIANI, C. C. S. e TONETO JUNIOR, R. **Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004)**. Econ. soc. [online]. 2010, vol.19, n.1, pp. 79-106. ISSN 0104-0618.

SALLES, Maria José: **Política Nacional de Saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização**, Tese de Doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 2008.

SALLES, Maria José; MELAMED, Clarice. **Sistemas de informação em Saneamento Básico no Brasil: década de 1990 aos anos 2000**. In: **Coletânea da Lei de Saneamento Básico – Livro I** (org. Berenice Souza Cordeiro). Brasília: Editora, 2009. p. 205-218.

SANTOS, A. E. S. – Cap. **Information Systems and Performance in Brazil's Basic Sanitation Sector: Water Supply Component**. In MELAMED, Clarice; DONDEYNAZ, Celine; CARMONA-MORENO, Cesar (MAIN EDITORS). **The BraSIS Project: a EU-Brazil Sector Dialogue Project on Basic Sanitation**; Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. <http://www.aquaknow.net/en/brasis-dialogue>.

SEROA DA MOTA, R. – **A urgência de uma política nacional para o saneamento**, Revista Desafios. Rio de Janeiro, 2004.

SILVA, A. N. – Cap. **Comparison between data sources**. In MELAMED, Clarice; DONDEYNAZ, Celine; CARMONA-MORENO, Cesar (MAIN EDITORS). **The BraSIS Project: a EU-Brazil Sector Dialogue Project on Basic Sanitation**; Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. <http://www.aquaknow.net/en/brasis-dialogue>.

STIGLER, George J. **The theory of economic regulation**. Bell Journal of Economic and Management Science, New York, v. 2, n. 1, p. 1-21, Spring 1971.

TEIXEIRA, J.C.; PUNGIRUM, M.E.M.C. **Análise da associação entre saneamento e saúde nos países da América Latina e do Caribe, empregando dados secundários do banco de dados da Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS**. Revista Brasileira de Epidemiologia, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 365-76, 2005.