



REVISTA AIDIS

de Ingeniería y Ciencias Ambientales:
Investigación, desarrollo y práctica.

ANÁLISE DO MARCO LEGAL DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO EM CASOS LATINO-AMERICANOS

*João Gilberto de Souza Ribeiro¹
Sonaly Rezende²

*ANALYSIS OF THE LEGAL FRAMEWORK OF THE
REGULATION OF SANITATION SERVICES IN LATIN
AMERICAN CASES*

Recibido el 10 de septiembre de 2013; Aceptado el 29 de noviembre de 2013

Abstract

Water and sanitation services are in the process of being developed in Latin America. The reforms initiated in the 1990's are responsible for the current situation of the institutions that regulate water and sanitation services. This paper focuses on understand the profiles of regulation agencies in Brazil, Colombia, Panama, Paraguay and Uruguay, examples of institutions responsible for regulating water supply and sanitation services were evaluated in this study, of which four were federal institutions, five were state institutions and three were municipal institutions. The analyzed corpus, which comprised legal documentation of the regulation agencies, was hierarchically classified by means of content analysis. Case studies and empirical analyses suggest the agency's rules are unlikely to public policy in environmental sanitation. The set of federal agencies, however, was shown to have a profile of tax regulation, determination of rules and forms of control, and another set whose characteristics are related to the quality of the services provided, the competencies of the regulation office and the organization of the institutions management system. On the other hand, the legislation comprised in the state and municipal agencies is characterized by technical regulation, determination of rules, definition of the institutions' competencies, as well as the organization of their management system. The limits of public policies in regard to the principle of universalization and equity of water supply and sanitation services, for instance, were hardly expressed in the legislation texts, which shows the lack of explicit links between the legal framework and public management.

Key Words: regulation, water and sanitation, social control.

¹ Departamento de Engenharia Ambiental da Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

² Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG

*Autor correspondente: Rua Rio Amazonas, 351, B. Jardins dos Migrantes, CEP: 76900-726, Ji-Paraná, RO, Brasil. – Email: jotagil@gmail.com

Resumo

O processo de regulação dos serviços de saneamento apresenta-se ainda em construção na América Latina. As reformas iniciadas na década de 1990 subsidiam o atual arranjo das instituições que efetuam a regulação da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Este artigo justifica-se por ajudar na compreensão dos perfis das agências de regulação existentes no Brasil, Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai, com o objetivo principal de verificar as finalidades regulatórias frente às demandas sociais. Para tanto, foram avaliados exemplos diversos de instituições de regulação dos serviços de saneamento: quatro federais, cinco estaduais e três municipais. Por meio da Análise de Conteúdo realizou-se a classificação hierárquica do corpus analisado, composto por documentos legais das agências de regulação. A delimitação do conjunto de legislações das agências federais, mostrou o viés de regulação tarifária, a determinação de regras e as formas de controle, além de evidenciar o foco da regulação na qualidade dos serviços, as competências do ente regulador e a organização do corpo gestor das instituições. Por outro lado, o conjunto de leis que relacionadas às agências estaduais e municipais apresenta características de regulação técnica, contemplando a determinação de regras, a demarcação das competências das referidas instituições, bem como a organização do corpo gestor. As delimitações relacionadas às políticas públicas, no que tange aos princípios da universalização e equidade dos serviços de saneamento, apresentaram pouca manifestação nos textos das leis, revelando a ausência de vínculos explícitos entre marcos legais e a gestão pública.

Palavras-chave: regulação; saneamento básico; controle social.

Introdução

O processo de regulação dos serviços públicos formalizou-se com a criação de autoridades reguladoras setoriais, notadamente o *Office of Water Services in the Water Sector* (OfWat), em 1989, no contexto das privatizações definido pela então Primeira Ministra da Inglaterra, Margaret Thatcher (Armstrong *et al.*, 1994). Esse processo ocorreu simultaneamente em vários países latino-americanos (Silva, 2000), incentivado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e por outras instituições financeiras (Solanes, 1999). No Brasil, os serviços públicos começaram a ser regulados por meio de agências reguladoras, “em meados dos anos 1990, no processo de reforma do Estado, no qual setores da infraestrutura tiveram seus controles acionários abertos à participação da iniciativa privada” (Galvão Junior; Paganini, 2009, p.82), evento ainda em curso também em outros países latino-americanos. Nesse processo de reforma, os Estados deixam de ser produtores e passaram a atuar como reguladores de bens e serviços públicos concedidos à iniciativa privada (Aragão, 2005; Oliveira *et al.*, 2005), como vem ocorrendo nos setores de energia, transporte, telefonia e saneamento, em âmbitos federal, estadual e municipal. A regulação da prestação de serviços de saneamento surgiu com a necessidade de exercer o controle sobre o fornecimento desses serviços, acontecimento fortemente associado às teorias da economia do bem-estar e voltados para o desenvolvimento da teoria regulatória conhecida como teoria normativa da regulação Castro (2008).

Este trabalho aporta elementos importantes à discussão do tema da regulação, tendo como alvos os casos do Brasil, Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai, sobre os quais se procura avaliar as políticas regulatórias específicas de cada País, bem como aspectos relativos à participação e controle social no processo de construção das agendas das referidas instituições reguladoras, com vistas à identificação das dimensões da regulação que evoluem segundo uma lógica fundamentalmente econômica, contrapostas às dimensões que valorizam a perspectiva social. O presente estudo busca, pois, a compreensão da dinâmica do desenho institucional, com base no marco legal dos organismos de regulação, no âmbito da reforma dos serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário ocorrida a partir da década de 1990 em países latino-americanos. Este trabalho se justifica pela importância que o tema apresenta para as políticas públicas de Abastecimento de Água (AA) e Esgotamento Sanitário (ES) e porque visa apresentar os perfis da regulação nos casos estudados. Com a ampliação das discussões é possível colaborar com reflexões que podem resultar na melhoria da qualidade de vida e alcance de objetivos sociais no campo do saneamento.

As hipóteses centrais de estudo consideram: i) que a gestão da instituição reguladora dos serviços de saneamento é desarticulada das políticas públicas de saneamento; e ii) que as agências reguladoras são passíveis de serem capturadas, promovendo de forma imperfeita o interesse público. O objetivo geral que emerge desses pressupostos, consiste em verificar, à luz de documentos oficiais das agências reguladoras, as finalidades regulatórias frente às demandas sociais, com especial ênfase nas questões econômicas. Mais especificamente, pretende-se identificar nas agências reguladoras, ações voltadas para a promoção dos interesses públicos, além de, averiguar como as agências reguladoras abordam, em suas delimitações, o controle social.

Este trabalho tem como base a metodologia de análise de conteúdo elencada por Minayo (2007) sendo o *corpus* analisado a partir de pré-análise realizada pelo programa Alceste, assumindo-se o pressuposto de que os discursos dos documentos são relevantes, tendo em vista serem orientadores das ações reguladoras dos serviços.

Regulação dos serviços públicos: fundamentos e perspectivas

O debate envolvendo a temática da regulação é relativamente recente e permeia uma discussão mais abrangente, voltada para a oferta de serviços públicos à população. Guérin-Schneider e Nakhla (2012) destacam que desde os anos de 1970, é do senso comum entre economistas neoclássicos que a regulação é necessária para preservar o interesse público, principalmente em situações monopolistas. Este modelo de regulação, tendo como base a necessidade de intervenção estatal para assegurar o interesse público frente aos interesses privados, esteve fortemente associado às teorias da economia do bem-estar e deu lugar ao desenvolvimento da chamada teoria normativa da regulação. Segundo Castro (2008), as noções de bem-estar social

e de interesse público pressupõem que as instituições públicas constituem o instrumento fundamental capaz de garantir que os objetivos iniciais sejam atingidos, ou seja, que a população tenha acesso a serviços públicos de qualidade.

Neste contexto de Estado social, o conceito de falhas de mercado seria a principal justificativa da economia neoclássica para a intervenção pública em quaisquer setores em que os investimentos são aplicados de forma diferente da necessária para promover o interesse do bem-estar (Posner, 1974; Coase, 1994 *apud* Urrutia, 2004; Campos, 2008; Ünay, 2011). Jamison (2007) menciona que é papel dos reguladores incentivar a concorrência, minimizar as assimetrias de informações, por meio da obtenção de dados dos prestadores, além de fornecer incentivos para melhorar seu desempenho. Com essa finalidade, a teoria normativa apoia-se na estrutura de preços tendo em vista a melhoria da eficiência econômica e o estabelecimento de processos regulatórios por meio da elaboração de análises de custo-benefício (Oliveira *et al.* (2005). Esta abordagem está fundamentada na regulação econômica, segundo a qual a formulação e implementação de políticas públicas representam um problema técnico (Dixit, 1996).

A teoria normativa da regulação busca discutir os caminhos que devem ser seguidos para aumentar o bem-estar social com base na identificação e minimização das falhas de mercado, como, por exemplo, o poder do monopólio mantido pelas grandes empresas, as falhas de informações, a prestação inadequada de serviços públicos e a instabilidade de mercados (Urrutia, 2004). Segundo Spulber (1989) *apud* Urrutia (2004), o objetivo da regulação é explicitamente representado pela melhoria da eficiência na alocação de recursos, em ausência de pressões competitivas, além de assegurar o acesso a subsídios.

Entretanto, Guérin-Schneider e Nakhla (2012) destacam que a eficiência de regulação não pode ser definida apenas com base no desempenho econômico. Sob esta ótica, a regulação é definida como a atuação do Estado não apenas na ordem econômica, mas, também, na ordem social, buscando atender ao interesse público (Di Pietro, 2004).

Segundo Sposati (2002), no Brasil e em outros países latino-americanos, reconheceram-se os direitos sociais e humanos apenas no final do Século XX, depois de lutas contra ditaduras militares que, apesar de pregarem uma ideologia nacionalista ou o modelo desenvolvimentista de Estado-Nação, não exerciam (e ainda não exercem) a universalidade da cidadania. Neste sentido, Castro (2011) denota que apesar da existência de avanços ocorridos em grande parte dos países latino-americanos, desde o século XIX, o exercício dos direitos plenos de cidadania continua sendo negado a uma parcela considerável da população.

Os elementos básicos para uma conceituação abrangente dos direitos de cidadania foram consagrados na obra de Marshall, em 1949, que se tornou o ponto de partida do clássico debate (Castro, 2007b). Com base em estudos de caso da Inglaterra contemporânea, Marshall observou a concretização de certo padrão de evolução da cidadania, com o estabelecimento das liberdades civis elementares, a partir do século XVIII; a consagração dos direitos políticos no século XIX; e a instauração dos direitos sociais no século XX (Carvalho, 1995). Seus escritos refletem o clima político do pós-guerra, quando a criação do estado de bem-estar social visava atingir a universalização dos serviços essenciais, por intermédio de uma política aceita por amplos setores como direitos sociais de cidadania (Castro, 2007b).

Por outro lado, como enfatiza Castro (2011), o desenvolvimento da cidadania está fortemente conectado com o processo de mercantilização. A ampliação da comercialização dos elementos da natureza, incluindo a água, é aspecto da contradição do desenvolvimento do governo e da gestão democrática dos serviços de saneamento. Neste sentido, as políticas públicas visando à garantia de direitos sociais de cidadania nos países da América Latina no século XXI têm os desafios de “superar suas heranças do século XX, sob a conjuntura do modelo neoliberal, e confrontar as desigualdades sociais e econômicas de forma a garantir a universalidade e a equidade de direitos humanos e sociais” (Sposati, 2011, p. 105). No entanto, a envergadura no campo da regulação econômica contrapõe a elucidação dos direitos sociais de cidadania, como categorizados por Castro (2006), Castro (2011) e Sposati (2011), e dos preceitos das políticas públicas destacados por Heller e Castro (2007), reduzindo a importância dos princípios da universalidade e equidade. Neste sentido, para o estabelecimento da regulação social, as políticas devem estar ajustadas a interesses e demandas sociais, em detrimento da eficiência econômica, de forma que a população possa ter acesso aos serviços, independentemente de mecanismos financeiros. Além disso, o incentivo à participação social com estímulos ao empoderamento é relevante na elaboração e na execução das agendas públicas. Ressalta-se, por exemplo, iniciativas como conselhos e fóruns municipais “inserindo a população local e suas redes nas decisões políticas sobre os assuntos públicos” (Ferrarezi, 2003, p. 18) na tentativa de estabelecer o controle social potencializando a regulação voltada para proteção à vida humana.

Metodologia

A estratégia para o procedimento de investigação e análise deste estudo consistiu na triangulação de técnicas quantitativas e qualitativas. A combinação de técnicas permite “compreender a quantidade como indicador e parte da qualidade dos fenômenos, dos processos e dos sujeitos sociais, marcados por estruturas, relações e subjetividade [...]” (Minayo, 2007, p. 367). O trabalho tem como foco avaliar quatro agências reguladoras federais (Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai); cinco agências reguladoras estaduais (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás, Espírito Santo e Ceará); e três agências reguladoras municipais (Joinville-SC, Natal-RN e Tubarão-SC). As fontes de informação escolhidas com o propósito de

subsidiar as discussões são representadas por leis e decretos de criação das instituições reguladoras e suas respectivas alterações. O *corpus* abrange dois grupos de legislações com naturezas distintas. O primeiro grupo é formado por leis das instituições reguladoras federais (Colômbia (2007), Panamá (1996), Panamá (1997), Panamá (2006a), Panamá (2006b), Paraguai (2000), Paraguai (2002), Uruguai (2002)). O segundo grupo é representado por leis relativas às instituições reguladoras brasileiras (Estaduais: Ceará (1997), Espírito Santo (2008), Goiás (1999), Goiás (2004), Rio de Janeiro (2005), Rio Grande do Sul (1997); e municipais: Joinville (2003), Natal (2001), Tubarão (2008)).

Este conjunto de leis de mesma temática representa o *corpus* da pesquisa. A análise de conteúdo realizada consiste em associações de palavras. O *corpus* foi submetido a uma análise de dados textuais, por meio do Programa Alceste de análise de dados textuais, com o intuito de identificar elementos importantes que norteiam os discursos estabelecidos nas Leis de criação das agências reguladoras estudadas e eventuais Leis complementares e Decretos. O referido programa provê a investigação da distribuição do vocabulário de um texto, realiza complexa classificação hierárquica descendente e permite a integração de uma grande quantidade de métodos estatísticos, como segmentação, classificação hierárquica e dicotomização, baseadas em médias recíprocas, a análise de correspondência e as teorias das nuvens dinâmicas (Kronberger e Wagner, 2002).

As classes geradas, por meio da referida ferramenta, foram nomeadas seguindo suas especificidades. Deste modo, foi possível elencar seis principais categorias para o conjunto de legislações da Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai, assim como, quatro categorias para o conjunto de legislações das agências brasileiras estudadas. Cada classe é a expressão de um conjunto de vocabulários que sumariza as características do *corpus* em análise. A utilização desta ferramenta, facilitou a interpretação dos dados, bem como a indicação de eixos temáticos orientou a análise o que ajudou a compreender parte da realidade das representações existentes no campo da regulação dos serviços de saneamento. Alguns trechos relevantes foram selecionados das Leis a fim de trazer elementos para ampliar a discussão em caráter qualitativo.

Os perfis das agências de regulação da Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai

As classificações hierárquicas descendentes para os aparatos legais das regulações da Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai revelam proximidade entre as classes 2 e 6, que estão relacionadas à classe 1, por um lado, constituindo-se no Bloco 1. E as classes 3 e 5, ligadas à classe 4, por outro, formando o Bloco 2. A Figura 1 apresenta os principais termos e respectivos X quadrado encontrados por classe.

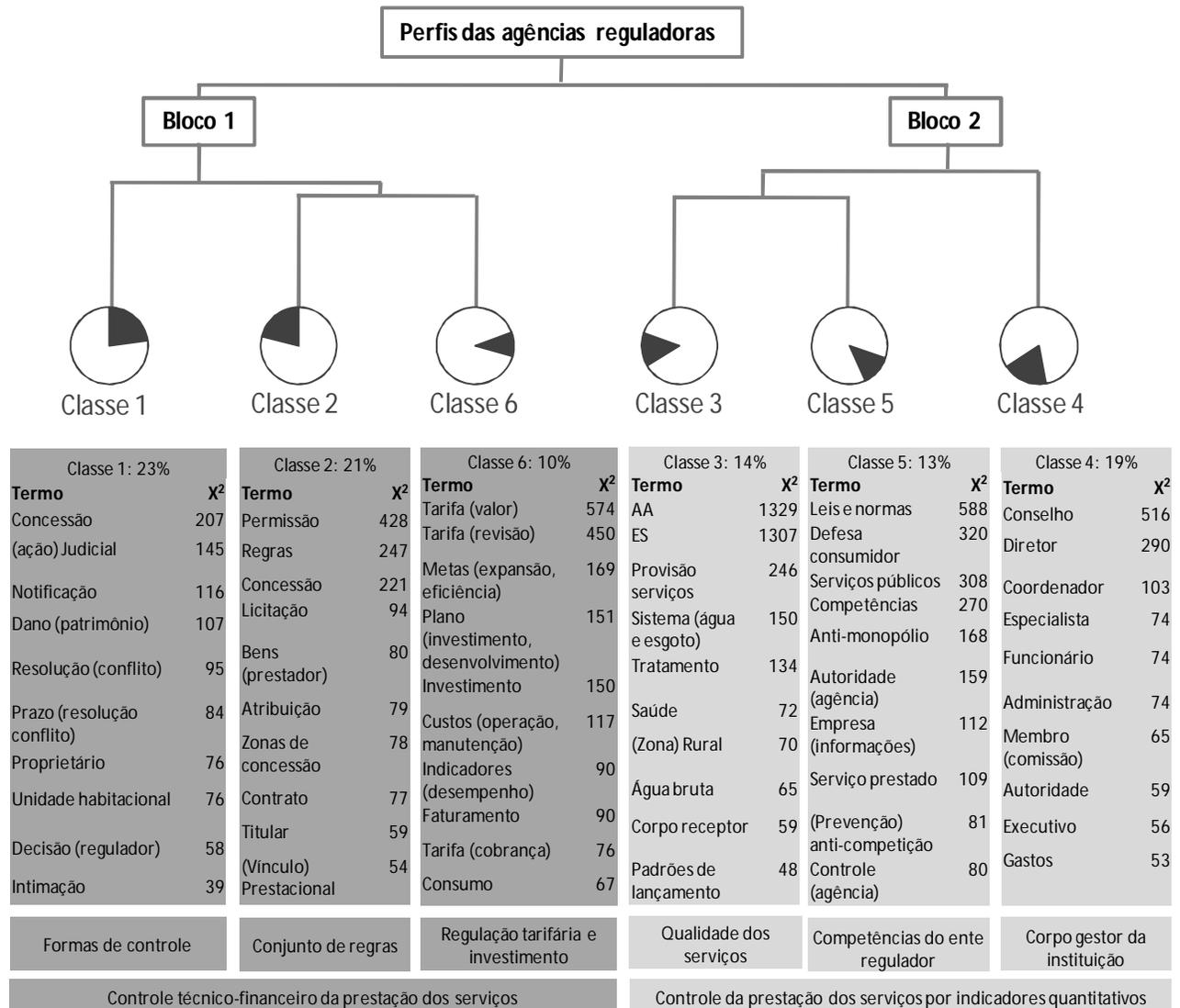


Figura 1. Classificação hierárquica descendente dos documentos legais das instituições reguladoras da Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai

Bloco 1 – Controle técnico-financeiro da prestação dos serviços

Na Classe 2, que aborda um **conjunto de regras** e representa 21% do *corpus* analisado, foi possível perceber uma tendência da instituição reguladora em estabelecer regras que devem ser adotadas no ato do contrato entre o titular e o prestador de serviços de saneamento ou normas gerais que o prestador deverá seguir. Este foi o mecanismo encontrado principalmente pelo ERSSAN, o ente regulador do Paraguai que estabelece este escopo de normatização:

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

Nesta perspectiva, o ente regulador aparece com o intuito de estabelecer limites e ordenar o sistema de prestação dos serviços ou ainda com a função de validar os contratos de prestação entre o titular e a empresa que realiza os serviços. Principalmente no Paraguai, onde existe um número expressivo de prestadores (mais de 3000), a instituição reguladora tem esse papel de legitimar o contrato, o que justifica o não acompanhamento tête-à-tête, visto que a responsabilidade já está estabelecida no contrato, como elucidam Tremolet e Binder (2010), sendo as regras definidas no instrumento contratual. Outra consideração acerca das determinações do ente regulador do Paraguai refere-se à obrigatoriedade do prestador prover domicílios com água potável, independente da existência ou não de rede em sua área de atuação (Paraguai, 2002, Art. 43).

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

Uma das principais funções realizadas pelo regulador diz respeito ao controle tarifário (Galvão Junior, 2008; Tremolet e Binder, 2010). As políticas tarifárias como temas inseridos no contexto da regulação econômica também são encontrados nas agências de regulação estudadas. Este viés foi categorizado na Classe 6: regulação tarifária e investimento, representando 10% do *corpus*. O papel desempenhado pelas agências nesta classe, fundamentalmente tem a ver com as regras de entrada e saída de recursos financeiros, de modo que a estrutura institucional funcione como agente econômico que organiza os fluxos e trocas de mercado por meio de políticas de investimento, determinação de tarifas, sustentabilidade do prestador e taxa de retorno. O montante que resulte do faturamento com base nas tarifas [...] deverá permitir ao prestador [...] satisfazer os custos implícitos na operação, manutenção, reabilitação e expansão dos serviços prestados [...] (Panamá, 1997, Art. 32)

A principal crítica, neste contexto, reside no conjunto de técnicas introduzidas ao ente regulador a fim de controlar o sistema, que reduzem a regulação ao controle técnico-financeiro, que, segundo Castro (2011), não se caracteriza como a governabilidade esperada para organização dos serviços essenciais. Neste sentido, observa-se que o espaço para o estabelecimento dos direitos sociais de cidadania é diminuído pelo processo de regulação pautado na economia.

Este modelo de regulação, que apresenta a intervenção estatal normativa e não apresenta mecanismos que assegurem o interesse público frente aos interesses privados, está fortemente associado às teorias econômicas. Conforme observa Sposati (2011) a efetivação da política social sob a égide de governos democráticos é uma questão que poderá desenhar novos tipos de Estados sociais latino-americanos. No entanto, percebe-se que a atuação estatal para prover os serviços públicos está associada à necessidade de potencializar a transição para um regime mercantil (Oliveira *et al.*, 2005) e de eficiência do prestador “[...] na tentativa de determinar o modelo de empresa eficiente” (Panamá, 1997, Art. 40) sem menção ao direito do cidadão em ter acesso aos serviços.

A classe 1 “formas de controle”, que representa 23% do corpus analisado, mostra os principais mecanismos de fiscalização utilizados pelas instituições reguladoras. A efetiva participação social no controle e monitoramento é mecanismo a ser utilizado na perspectiva democrática de gestão dos serviços públicos (Ferrarezi, 2003). Compreende-se que equacionar a participação de grupos sociais e a independência operacional das instituições reguladoras consiste em desafio para o processo regulatório. Conforme observa Castro (2011) as mudanças no sistema de governabilidade do saneamento, orientadas pelos preceitos da democratização da gestão, inclusive com legislação que fomente a participação efetiva dos usuários no controle da gestão, é ferramenta a ser utilizada em contraponto ao caráter tecnocrático, que não estimula a participação social. Duas vertentes são relevantes em relação à participação da população no processo regulatório. A primeira reporta-se a mecanismos utilizados para que cidadãos se tornem parte da agenda regulatória, podendo ajudar nas decisões da instituição reguladora; a segunda, passa pela construção de um aparato de informações que permita aos cidadãos participarem das discussões que envolvem o interesse coletivo. Neste sentido, a facilitação do acesso às informações necessárias aos cidadãos é a efetivação da transparência.

Os movimentos sociais ocorridos nas décadas de 1980 e 1990, em muitos países da América Latina, representam exemplos de democracia social e política, na medida em que contribuem para o estabelecimento dos direitos dos cidadãos. No entanto, a essência deste formato participativo não pode ser evidenciada nas leis/decretos de criação das agências de regulação estudadas.

Síntese do Bloco 1. Este primeiro bloco abrange 54% do *corpus* referente às instituições reguladoras da Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai. O universo de discussão engloba elementos principalmente relacionados às “formas de controle”, que, por sua vez, abrangem as temáticas relacionadas às regras e à regulação tarifária/investimentos. Pôde-se constatar que este primeiro bloco analisado traz um conjunto de regras que visa à incentivar os prestadores dos serviços públicos a aumentarem a eficiência e garantir a sustentabilidade econômica, além de compartilharem os resultados na forma de redução da parcela da tarifa destinada à sustentação de seus custos e investimentos. Poder-se-ia intitular este primeiro bloco como

“Controle técnico-financeiro da prestação dos serviços”, tendo em vista que os elementos econômico-financeiros prevalecem em detrimento de sinalizações voltadas efetivamente para os direitos sociais de cidadania. Assim, apresenta-se a seguinte questão: as sinalizações apontadas neste primeiro bloco existem sob a perspectiva da proteção do usuário e da melhoria da prestação dos serviços de saneamento? Verifica-se que termos e conceitos já fortemente consolidados na tentativa de imprimir o bem estar social e a universalização dos serviços de saneamento não fazem parte do *corpus* em estudo ou aparecem de forma muito incipiente. Deste modo, os aspectos que chamam a atenção estão relacionados ao fato de que os elementos das políticas públicas são pouco desenvolvidos nos casos estudados de marcos regulatórios para os serviços de saneamento. Assim, as instituições não trazem em seus marcos regulatórios o estabelecimento de mecanismos de controle social que, segundo Cordeiro (2011), pode ocorrer na vertente de uma organização, empresa ou do próprio Estado, proporcionando mudanças de atitudes e transformações nas relações sociais.

Bloco 2 – Controle da prestação dos serviços por indicadores quantitativos

Além de levantar os custos dos prestadores, fixar metas para definição de tarifas e efetuar a fiscalização econômica o regulador também tem a função de fiscalizar a qualidade dos serviços prestados. James (2000) destaca que é função do Estado prover os serviços públicos, incluindo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, com qualidade e dentro do princípio da universalidade. A classe 3 (14% do *corpus*) denominada qualidade dos serviços sumariza esta perspectiva. Considerando a situação de melhoria da qualidade da prestação dos serviços, como por exemplo, a construção de uma estação de tratamento de esgotos, o ente regulador prevê a adição de tarifa para cobrir os custos de operação e manutenção, além de cobrir parte dos custos da construção. Nesta situação, conforme descrito no trecho abaixo se percebe a transferência de responsabilidade de melhoria da qualidade dos serviços, no que tange ao financiamento, para os cidadãos. Isso ajuda a demonstrar que os direitos sociais dos cidadãos, como o acesso aos serviços de saneamento, com qualidade, não é garantido, sendo visto como uma responsabilidade dos próprios usuários dos serviços.

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

Conforme observam Tremolet e Binder (2010) as especificações da qualidade dos serviços de água e esgotos preestabelecidas em contrato podem ser insuficientes se não forem incluídos indicadores coesos de desempenho. Foster (2005) e Castro (2007a) ressaltam que o processo de descentralização estabelecido pelas reformas do setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário não foi compatível com o padrão de soluções requeridos no enfrentamento dos problemas específicos desses serviços. O intento de se prestar serviços com qualidade partiu do princípio de segregação das funções de definição de políticas, planejamento e regulação. Esta subdivisão, além de não ser eficiente no sentido econômico, apresenta

descompasso com os interesses públicos, acarretando em dificuldade de estabelecimento de efetuação dos direitos da cidadania.

Segundo Sposati (2011) o formato estabelecido no processo de ampla reforma econômica, pautado na descentralização, favoreceu os desejos neoliberais de redução das responsabilidades do Estado. Tal fato culminou na consolidação da regulação, no contexto do neoprivatismo, tendo a figura da agência reguladora o papel de forçar a minimização dos déficits de acesso aos serviços públicos. Os achados empíricos selecionados na Classe 5, aquela que aborda as competências do ente regulador e representa 13% do *corpus*, revelam as atribuições estabelecidas pelo aparato legal das agências estudadas. Percebe-se ser da competência das agências de regulação, como abordado na teoria normativa e mencionado por Jamison (2007), o estabelecimento do princípio da concorrência. Percebe-se que as bases da economia foram justificativas para o modelo de regulação interpolado nos serviços públicos, inclusive os de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A natureza da regulação numa perspectiva de promoção da concorrência é um reflexo da ampla reforma do Estado sob a perspectiva neoliberal, abordagem que demarca as condições e os princípios da intervenção regulatória. Assim, “a regulação deverá permitir a livre concorrência de mercado, evitando abuso da posição dominante” (Artigo 24, Uruguai 2002).

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

A regulação dos serviços objetiva: [...] proteção dos direitos dos usuários e consumidores; a promoção da livre concorrência da prestação [...]; a prestação igualitária, com regularidade, continuidade e qualidade dos serviços; [...] informação transparente e verdadeira; a aplicação das tarifas que reflitam os custos econômicos [...] (Uruguai, 2002, Art. 2).

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

As competências que cabem às instituições reguladoras estão relacionadas à sistematização de informações, à busca de mecanismos visando à promoção da universalização. Por meio das competências normativas relativas ao campo do saneamento, as entidades editam normas de natureza técnica e econômica para a prestação dos serviços, principalmente nos quesitos desempenho e aplicação do regime tarifário.

A Classe 4 representa 19% do *corpus* e está relacionada à forma como o corpo gestor da instituição está organizado em cada agência. O Quadro 1 sumariza a estrutura em cada um dos países.

Quadro 1: Estrutura orgânica das agências de regulação estrangeiras

	diretoria	Duração do cargo	Apoiado por	Critério de saída
Colômbia	7 membros	4 anos	Presidência da República	Não especificado
Panamá	3 diretores	5 anos	Órgão executivo (via assembleia legislativa)	Conflito de interesse, Negligência
Paraguai	5 diretores	5 anos	Presidência da república (via senado)	Negligência
Uruguai	3 diretores	6 anos	Presidência da República	Mediante decisão fundamentada

Na Colômbia a CRA é composta pelos seguintes membros: Ministro de Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial, quem preside a comissão; o Ministro da Proteção Social, ou seu indicado; o Diretor do Departamento Nacional de Planejamento, ou seu indicado; quatro especialistas com dedicação exclusiva, nomeados pelo Presidente da República. Já no Panamá, a instituição reguladora é dirigida e administrada por uma junta composta por três membros principais e o ente regulador conta com, pelo menos, as seguintes subdireções nacionais: eletricidade; abastecimento de água e esgotamento sanitário; telecomunicações e a direção de atenção ao usuário. O organismo regulador do Paraguai, por sua vez, é dirigido e administrado por um comitê composto por cinco membros, designados pelo poder executivo, com prévio acordo da câmara de senadores. Dos cinco membros, um deles é designado pela *Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal* (OPACI) e outro pelo conselho de governadores. A URSEA, no Uruguai, é dirigida por uma comissão integrada por três membros designados pelo Presidente da República.

Síntese do Bloco 2. O segundo bloco consistiu em análise de 46% do *corpus* referente às instituições da Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai. A discussão versou, principalmente, acerca de elementos relacionados à qualidade da prestação de serviços e às competências das instituições reguladoras. Estas duas vertentes ajudam a compor a Classe “corpo gestor da instituição reguladora”. Neste bloco, de modo análogo ao bloco1, o caráter técnico também foi preponderante em relação ao viés social. Ainda que o grau de participação social dos cidadãos e o controle social são componentes importantes na avaliação de políticas públicas, estas tipologias não foram constatadas nos marcos regulatórios estudados.

Os perfis das agências de regulação do Brasil

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

[...] outorgadas, concessionárias e permissionárias, nas quais o Estado figure como Poder Concedente ou Permitente, [...] e por serviços autônomos dos municípios, estes, respeitados os limites de autonomia municipal, mediante convênios (Rio de Janeiro, 2005, Art. 2º, inciso II).

Neste sentido, a agência tem a possibilidade de efetuar a regulação, por exemplo, da prestação privada dos serviços de saneamento, como de fato acontece em alguns municípios do Rio de Janeiro. Seguindo essa mesma linha, a agência municipal de Natal (RN) efetua a regulação da prestação que é realizada pela companhia estadual de saneamento (CAERN).

A classificação hierárquica descendente apresentada na Figura 2 e sua discussão facilitam a compreensão da configuração e dos tipos de arranjos institucionais existentes à luz do referencial teórico apresentado ao longo do trabalho. O aparato legal em estudo indica a organização de parte do texto que pode ser denominado de “Conjunto de regras” (Classe 2, que representa 17% do *corpus*). A Lei Nacional de Saneamento, nº. 11.445 de 2007, apresenta como objetivo básico da regulação o “estabelecimento de padrões e normas para a prestação” (Artigo 22, inciso I). Nesta conjectura Solanes (1999) destaca a importância dos prestadores de serviços estarem sujeitos às obrigações e penalidades, quando assim for pertinente no âmbito das ações de controle, “[...] a inobservância dos deveres na prestação dos serviços de saneamento básico, sujeitará o infrator às seguintes sanções, [...]: I - advertência; e II - multa, simples ou progressiva; [...]” (Natal, 2001, Art. 26). Com base nos textos das leis de criação das agências reguladoras é possível perceber que para a busca da adequada prestação dos serviços de água e esgotos são elementos delineadores as regras fixadoras da política tarifária e a aplicação de penalidades por não cumprimento das regras. Constituem-se como regras, as ações de penalidades proferidas pela agência de regulação ou previstas no contrato de concessão. As principais “Competências do ente regulador” observadas no aparato legal relacionadas à legislação (Classe 3, representa 13% do texto analisado) apresentam o cerne relacionado à

validações das regras que podem, inclusive, ser estabelecidas no contrato entre o titular e o prestador dos serviços. Entre os princípios encontrados no *corpus*, chamam mais a atenção aqueles que se referem às revisões tarifárias e o ato de “zelar pelo fiel cumprimento das normas e dos contratos de concessão ou de permissão e termos de autorização dos serviços públicos” (Rio Grande do Sul, Art. 4º, inciso IV), ou ainda “promover a regulação, o controle e a fiscalização dos contratos de concessão” (Goiás, 1999, Art. 2º, inciso XXIV), além da resolução de conflitos entre os organismos, bem como a organização das direções da normatização para estabelecer a qualidade dos serviços.

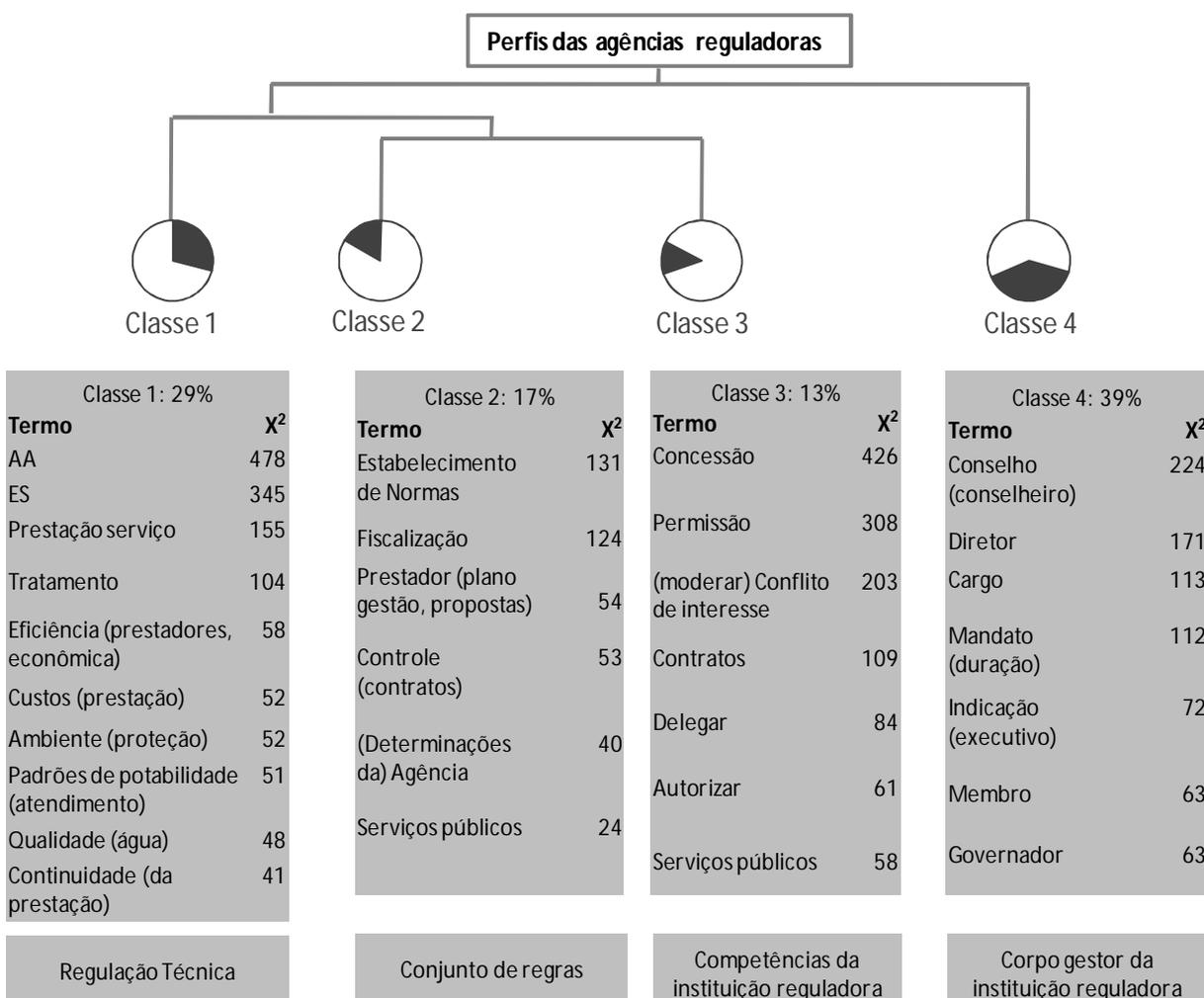


Figura 2: Classificação hierárquica descendente dos documentos legais das instituições reguladoras brasileiras em estudo, Classe 1 - Regulação Técnica; Classe 2 - Conjunto de regras; Classe 3 - Competências da instituição reguladora; Classe 4 – Corpo gestor da instituição reguladora

Os achados empíricos demonstram, por meio de termos como concessão, moderação de conflitos de interesse, permissão, entre outros presentes na Figura 2, as delimitações organizadas de forma que as agências se constituam em organismos normatizadores e fiscalizadores, principalmente dos contratos de concessão dos serviços públicos.

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

[...] por finalidade, regular, controlar e fiscalizar [...] os serviços de saneamento básico, concedidos, abrangendo abastecimento de água e esgotamento sanitário de interesse comum e interesse local [...] moderar e dirimir conflitos de interesses, relativos ao objeto das concessões, permissões e autorizações, valendo-se do apoio de técnicos especificamente designados; [...] (Espírito Santo, 2008, Art. 4º).

Neste contexto técnico de realização das atividades de regulação, as legislações das instituições reguladoras preveem o acompanhamento da gestão(?), por meio de contratos, sendo as agências, preparadas para atuarem como árbitros entre o prestador e o titular dos serviços, conforme se lê “[...] zelar pelo fiel cumprimento da legislação e dos contratos de concessão ou permissão de serviços públicos relativos à esfera de suas atribuições [...]” (Rio de Janeiro, 2005, Art. 4, inciso I). Oliveira *et al.* (2005) ressaltam a importância de análise custo-benefício efetiva antes da aplicação de uma determinada norma. Nesta linha de pensamento constitui competência do ente regulador “elaborar estudos técnicos, proceder a avaliações econômicas e de custos, bem como atuar nos processos de definição, fixação e revisão de tarifas, conforme as normas legais, regulamentares, contratuais e conveniais pertinentes [...]” (Natal, Art. 7, inciso V). Ademais, foram constatados elementos acerca da transparência como mecanismo fundamental de competência do ente regulador, “permitir o amplo acesso às informações sobre a prestação dos serviços públicos delegados e as suas próprias atividades [...]” (Rio Grande do Sul, Art., inciso X), contudo, de forma incipiente.

Os dados foram organizados em conjunto, sendo elementos da “Regulação técnica”, abarcados na classe 1 (29% do texto analisado), tanto por elementos financeiros quanto de qualidade da prestação dos serviços. No que concerne à regulação econômica, o marco regulatório é justificado pela existência de monopólio ou por um mercado sem os estímulos da concorrência e à redução das tarifas. Assim, por essa razão, o mercado exige um marco regulatório responsável por mecanismos, destacados por Salgado e Motta (2005), como promotores de

incentivos, por meio de uma política tarifária que considere o equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores dos serviços e inclua penalizações, além de prêmios para aumentos de produtividade. Segundo Campos (2008), a regulação econômica está relacionada àquelas intervenções cuja finalidade é a de melhorar o funcionamento do mercado, isto é, onde existam as falhas de mercado. A análise das legislações é reveladora de características da regulação, pautadas na garantia do equilíbrio do mercado, que leva a práticas distorcidas por parte dos agentes econômicos com objetivo de corrigir as falhas de mercado com vistas de assegurar o equilíbrio interno do sistema regulado. O trecho a seguir remete às características supramencionadas.

[...] promover a adoção de tarifas justas e razoáveis que reflitam o custo econômico da prestação dos serviços, visando à eficiência econômica, à equidade social e à sustentabilidade financeira dos serviços e aos investimentos [...] (Goiás, 2004, Art. 7º).

A regulação busca objetivos sociais mais extensos no campo das políticas públicas, de forma que os direitos de cidadania possam ser colocados no centro das políticas regulatórias. No âmbito do saneamento, os mecanismos de mercado não devem ser assumidos como premissas para o bem estar social por não agregarem elementos benfeitores na construção da cidadania. As justificativas econômicas para o estabelecimento de marcos regulatórios são anacrônicas para os ideais de universalização dos serviços de saneamento básico. Percebe-se a existência de uma lacuna no que diz respeito aos ideais de direito social de cidadania, sendo as legislações de criação das agências reguladoras abordadas de forma genérica e que as políticas públicas orientadas para os interesses da população, como enfatizam Heller e Castro (2007), são pouco consideradas no *corpus* que compõe o estudo. O foco da regulação dos serviços de saneamento verificado a partir dos resultados da presente análise é na lógica econômica tradicional, sobretudo, no que tange à regulação de falhas de mercado, que sob o ponto de vista do direito de acesso a serviços públicos não alcança plenamente os objetivos pretendidos.

Ao mesmo tempo, o conteúdo das legislações brasileiras em estudo aproxima a discussão para as questões da qualidade da prestação dos serviços de saneamento. Partes do *corpus* destacam as noções sobre qualidade da prestação de serviços. É interessante notar que a qualidade indesejável da prestação dos serviços é considerada como falha de mercado. Assim, o aparato legal em estudo considera este fato como justificativa para a intervenção estatal na economia, o que pode ser observado no trecho a seguir:

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

Na formulação de Paul Samuelson (1954) apud Pereira (2005), os bens públicos têm a característica da não-rivalidade, deste modo se um grupo de indivíduos utiliza o bem público o outro grupo deve ter também acesso e com a mesma qualidade, ou seja, todos podem se beneficiar do bem sem reduzir sua qualidade para os outros. Observa-se, por meio dos achados

empíricos, que o estabelecimento dos direitos sociais de cidadania são atenuados pelo processo de regulação pautado na economia. Doutro modo, foi possível observar alguns pontos que caracterizam de forma rudimentar a alusão ao interesse público como: “à Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento da prestação dos serviços [...]” (Joinville, 2003, Art. 4°).

A Classe 4 também trata do aparato legal de regulação dos serviços de saneamento, sendo composta de 39% do texto analisado e referindo-se à forma como o “corpo gestor da instituição reguladora” está organizado em cada agência. O Quadro 2 apresenta a configuração de cada uma das agências estudadas.

Quadro 2: Estrutura orgânica das agências de regulação brasileiras

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

Nos estados do Espírito Santo e Rio Grande do Sul a escolha dos membros dos conselhos diretores tem caráter democrático, sendo os membros indicados por organismos diversos. No caso do Rio de Janeiro, apesar de serem indicados pelo governador, os nomes têm sua aprovação feita mediante audiência pública. De forma distinta, nos estados do Ceará e Goiás os

membros são indicados pelo governador. Tal configuração pode fazer com que sejam prevalecidos interesses dos chefes do executivo nos respectivos estados, favorecendo a captura da agência reguladora.

As agências municipais apresentam configuração menos centralizadoras, apesar de os conselhos diretores serem indicados pelos prefeitos, nos casos de Joinville e Natal, esses são amparados por decisões dos conselhos municipais de saneamento. Este formato é destacado por Ferrarezi (2003), que valoriza as ferramentas expressivas que os conselhos municipais agregam às tentativas de estabelecimento de controle social. Nesta perspectiva, Britto *et al.* (2011) observam que a associação à agência de regulação apresenta contorno de defesa coletiva dos interesses relacionados à prestação dos serviços públicos. A autora supracitada ressalta ser dever da agência reguladora promover as condições para a criação e viabilidade dessas associações de cidadãos.

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

Considerações finais

Di Pietro (2004) demarca a regulação, estabelecida na esfera jurídica, de forma que abarque a regulação social e a regulação econômica. Nesta perspectiva, constitui-se, por um lado, como o conjunto de regras de conduta e atribuições voltadas para o controle da atividade técnico-econômica, mas, por outro lado, as sinalizações da regulação social ficaram marginalizadas ou abordadas de forma incipiente. Neste sentido, a ação regulatória é o efeito da interação de interesses privados, orientado exclusivamente pela busca de benefícios pelos prestadores, que querem se proteger da concorrência, e de outros atores, que na busca de benefícios, criam uma demanda regulatória justificada pela defesa dos interesses públicos. As legislações que delimitam as ações das agências de regulação sinalizam as atribuições notadamente no campo técnico e criam oferta regulatória sem evidenciar o interesse público. Deste modo, o conjunto de regras é adotado como o conceito predominante da regulação o que confirma a hipótese de que a gestão da instituição reguladora dos serviços de saneamento é desarticulada das políticas públicas (Campos, 2008). As legislações estudadas demarcaram um papel normatizador das agências, com o foco na determinação de tarifas, regulação da qualidade dos serviços e acompanhamento de contratos de concessão.

Como observou Kahn (1993) *apud* Urrutia (2004), a regulação busca o objetivo principal de assegurar o bom desempenho do sistema. Grande peso é dado aos aspectos de estrutura e desempenho econômico dos prestadores, fluxos de entrada e saída, fixação de preços, além da imposição de condições razoáveis de prestação de serviços. Este modelo não conduz a

instrumentos efetivos de políticas públicas de saneamento e, além disso, a aproximação entre o regulador e o governo, por meio de indicação, é considerada captura (Salgado; Motta, 2005), resultando em uma realização imperfeita do interesse público. Neste sentido, o formato pouco democrático de indicação dos membros dos conselhos reguladores ajuda a comprovar a hipótese de captura das agências. Por fim, cabe mencionar, que após cerca de 20 anos de atuação das agências reguladoras de serviços públicos, e mais especificamente de saneamento, nos países estudados o que chama mais a atenção é a demarcação de tarefas voltadas para meios ou métodos que trazem melhorias, mas não avançam no conhecimento das políticas públicas para o melhor enfrentamento dos problemas coletivos.

Conclusões

Este artigo discute os instrumentos legais que orientam as ações das agências de regulação dos serviços de saneamento em casos latinoamericanos. O *corpus* sublinhou que os objetivos da regulação estão voltados para o viés econômico-financeiro principalmente no que tange à minimização das falhas de mercado. A reforma na América Latina, iniciada na década de 1990, oferece poucos critérios de desempenho social e precisa evoluir integrando-se às políticas públicas de saneamento. O formato dos instrumentos legais enverga as atividades das agências para o campo técnico (parcialmente para o desempenho ambiental e para o controle financeiro, com grande destaque para este último). Considerando-se que o foco da atuação de uma instituição reguladora deve primeiramente ressaltar as ações voltadas para o interesse público, valorando os direitos sociais de cidadania de forma que temas de políticas públicas tenham destaques nos objetivos das instituições reguladoras dos serviços de saneamento básico, entende-se que a regulação precisa evoluir nesses aspectos.

Os mecanismos voltados para a participação social, de modo que o cidadão possa propor e opinar sobre os temas em discussão, não estão previstos ou apresentam-se relativamente tênues. Destaca-se, porém, que os conselhos municipais são os que mais se aproximam do conceito de democratização do acesso a ferramentas de controle social na gestão. O interesse público e a regulação exercida em presença de controle social são postos à margem dos objetivos das agências estudadas, levando a um padrão de regulação, após a reforma ocorrida na década de 1990, contraditório em relação aos direitos de cidadania, mas muito bem definido em relação ao caráter técnico.

Agradecimentos

Ao CNPq, pelo apoio ao doutorado do primeiro autor, realizado junto à Universidade Federal de Minas Gerais no programa Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Agradecemos ainda ao professor Carlo Ralph de Muisis pelo auxílio metodológico com o programa Alceste.

Referências

- Aragão, A. S. *Agência reguladoras e governança no Brasil*. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. (2005) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro. Ed. Ipea, p. 125-162.
- Armstrong, M.; Cowan, S. E.; Vickers, J. (1994) *Regulatory reform: economic analysis and British experience*. United States. Ed. MIT Press.
- Bakovic, T.; Tenenbaum, B.; Woolf, F. (2003) *Regulation by contract: a new way to privatize electricity distribution?* Washington, DC: The World Bank. (World Bank Working Paper, n. 14 – Energy and Mining Sector Board Discussion).
- Brasil. Presidência da República. Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.
- Britto, A. L., Cordeiro, B. S., Pereira, T. D., Hubner, C. F., Sousa, A. C. A. (2011) *Panorama do Saneamento Básico no Brasil: Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico Vol. IV*, Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Brasília.
- Campos, H. A. (2008). *Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica*.
- Carvalho, J. M. (1995) *Desarrollo de la ciudadanía en Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Castro, J.E. (2007a) La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. *Nueva Sociedad*, Ciudad de México, n. 207, p. 93-112, ene/feb.
- Castro, J. E. (2007b). Poverty and citizenship: *Sociological perspectives on water services and public-private participation*. *Geoforum* 38 (2007) 756–771
- Castro, J. E. *A normatização da prestação dos serviços de água e esgoto, a experiência da Inglaterra e Gales*. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (2008) *Regulação-normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Ceará: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – ARCE, cap. 8, p. 161-201.
- Castro, J. E. Gestão democrática nos serviços de saneamento. In: REZENDE, S. C. *et al* (2011) *Panorama do saneamento básico no Brasil: Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil Vol. VII*
- Ceará. Governo do Estado do Ceará. Lei n. 12.786, de 30 de dezembro de 1997. Institui a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, e dá outras providências.
- Colombia. Decreto número 2882 de 2007, por el cual se aprueban los estatutos y el Reglamento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA.
- Di Pietro, M. S. Z. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, M. S. Z. (Ed.). (2004) *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum p.19-50.
- Dixit, A. K. (1996) *The making of economic policy. A transaction-cost perspective*; Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Espírito Santo. Governo do Estado do Espírito Santo. Lei nº. 477 de 29 de dezembro de 2008. Cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infra-Estrutura Viária do Espírito Santo - ARSI e dá outras providências.
- Ferrarezi, E. (2003) Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DC, 54(4), p. 4-20, out./dez.
- Foster, V. (2005) *Ten years of water service reform in Latin America: toward an anglo-french model*. Washington, DC: The World Bank. 32 p.
- Galvão Junior, A. C.; Paganini, W. S. (2009) *Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. Engenharia Sanitária Ambiental*. 14(1), p. 79-88.
- Goiás. Governo do Estado de Goiás. Lei n. 13.569 de 27 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos e dá outras providências.

- Goiás. Governo do Estado de Goiás. Lei n. 14.939 de 15 de dezembro de 2004. Institui o marco regulatório da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, cria o Conselho Estadual de Saneamento - CESAM e dá outras providências.
- Guérin-Schneider, L.; Nakhla, M. (2012) Emergence of an innovative regulation mode in water utilities in France: between commission regulation and franchise bidding. *European Journal of Law and Economics*, **33**(1) p. 23-45
- Heller, L.; Castro, J. E. (2007) *Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. Engenharia Sanitária Ambiental*, Rio de Janeiro, **12**(3), p. 284-295.
- James, O. (2000) Regulation inside government: public interest justifications and regulatory failures. *Public Administration*, **78**(2), p. 327-343,
- Jamison, M. A. (2007) *Regulation: Price Cap and Revenue Cap*. University of Florida - Warrington College of Business Administration, Public Utility Research Center.
- Joinville. Prefeitura Municipal de Joinville. Lei n. 4.924 de 19 de dezembro de 2003. Altera e consolida a Lei nº 4.341/2001, que criou a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville – AMAE.
- Kronberger, N. e Wagner, W. (2002). Palavras-chave em contexto: análise estatística de textos. In: M.W. Bauer e G. Gaskell (Orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (Tradução de Pedrinho A. Guareschi). Petrópolis: Vozes.
- Minayo, M.C.S. (2007) O desafio do conhecimento: *pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec.
- Natal. Prefeitura Municipal de Natal. Lei n. 5.346 de 28 de dezembro de 2001. Cria a agência reguladora de serviços de saneamento básico do município do Natal - ARSBAN e dá outras providências.
- Oliveira, G.; Machado, T. F. E. L. (2005) *A experiência brasileira com agências reguladoras*. In: Salgado, L., H.; MOTTA, R., S. *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro. Ed. Ipea, p. 163-198.
- Panamá. República de Panamá. Decreto Ejecutivo n. 259 de 14 de noviembre de 2006b. Por el cual se reglamenta la Ley 26 de 29 de enero de 1996, reformada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006, que reorganiza la estructura y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos
- Panamá. República de Panamá. Decreto Ejecutivo n.143 de 29 de septiembre de 2006a. Por el cual se adopta el Texto Unico de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006.
- Panamá. República de Panamá. Decreto Ley n. 2 de 7 de enero de 1997. Por el cual se dicta el marco regulatorio e institucional para la prestacion de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.
- Panamá. República de Panamá. Ley n. 26 de 29 de enero 1996. Cria o ente regulador dos serviços públicos
- Paraguay. República del Paraguay. Decreto n. 18.880 de 16 de octubre de 2002. Por el cual se reglamenta la Ley n. 1.614/2000 "General del marco regulatorio y tarifario del servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay".
- Paraguay. República del Paraguay. Ley n. 1.614 de 7 de noviembre de 2000. General del marco regulatorio y tarifario del servicio público de provision de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay.
- Pereira, O. P. (2005) *Importância da Intervenção Pública na Economia de Mercado*. Estudos Económicos de Desenvolvimento Internacional, enero-junio, **5**(001). Facultad de Económicas, Santiago de Compostela, España, p. 117-132
- Posner, R. A. (1974) *Theories of economic regulation*. [s.l.]: NBER (Working paper, n. 41).
- Rio de Janeiro. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Lei n. 4.556 de 06 de junho de 2005. Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da agência reguladora de energia e saneamento básico do estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, e dá outras providências.

- Rio Grande do Sul. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Lei n. 10.931 de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências.
- Salgado, L. H. e Motta, *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito O que foi feito* 2005
- Silva, R. T. (2000) *Público e privado na oferta de infra-estrutura urbana no Brasil*. Programa Interdisciplinar Globalização Econômica e Direitos no Mercosul (Gedim), Unesco/MOST. Rio de Janeiro. Ed. Lúmen Júris.
- Solanes, M. (1999) *Servicios públicos y regulación*. Consecuencias legales de las fallas de mercado. *Cepal: Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. Santiago, n. 2, p. 1-69.
- Sposati, A. (2002) *Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. In: *VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. Lisboa, p. 8-11.
- Sposati, A. (2011) *Tendências latino-americanas da política social pública no século 21*. R. Katál., Florianópolis, **14**(1), p. 104-115, jan./jun.
- Trémolet, S.; Binder, D. (2010) *The regulation of water and sanitation services*. In: *DCsLiterature review, insights and areas for research*. ADF. Paris.
- Tubarão. Prefeitura Municipal de Tubarão. Lei n. 20 de 27 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora das Águas de Tubarão – AGR-Tubarão e dá outras providências.
- Únay, S. The rise of the regulatory state in Europe. *TJP Turkish Journal of Politics*, **2**(1), p. 21-31, Summer 2011.
- Urritia, E. R. (2004) *Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas*. *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, n. 2, II semestre de 2004, p. 309-372
- Uruguay. Ley n. 17.598 de 13 de diciembre de 2002. Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) Creación, Integración y Cometidos